Boletín ieee 03

número 41

enero/marzo 2026

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, 2026

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

Fecha de edición: junio de 2026
Maqueta e imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

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

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

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

bie3

enero/marzo

2026

Informativos

8 Los entresijos del libro Geopolítica del español. Federico Aznar Fernández-Montesinos

Análisis

20 Implicaciones regionales de la operación de Estados Unidos en Venezuela. La geopolítica hemisférica herida. Francisco Marquez de la Rubia

39 Chile ante el nuevo orden o desorden global. Rocío de los Reyes Ramírez

59 Demografía y politización de la inmigración. Joaquín Leguina Herrán

87 La Pax Silica de Trump: la nueva alianza multilateral tecnológica... pero también geopolítica. Mar Hidalgo García

103 Una visión global de la demografía y la población refugiada: desafíos y tendencias por región. Nuria Ferré Trad

133 Geopolítica del Punto Nemo: la ruta marítima china en el Pacífico Sur. Abel Romero Junquera, Javier Fernández Aparicio, José Ignacio Castro Torres

155 1898-2026. De Cuba a Groenlandia: el retorno del imperialismo estratégico estadounidense en la nueva «Cuba Ártica». Víctor Bados Nieto

172 Demografía y gobernanza migratoria en el siglo XXI en la Unión Europea: ¿un envite para la democracia? Gemma Pinyol-Jiménez y Andreu Domingo

229 ¿Qué está pasando con los cristianos en Nigeria? Óscar Garrido Guijarro

241 Las relaciones ruso-chinas en el período de la guerra en Ucrania. Javier Fernández Aparicio y Luis V. Pérez Gil

265 Latinoamérica y el Caribe en el tablero demográfico: envejecimiento, migración y poder regional. Rocío de los Reyes Ramírez

309 Dos osos en la Perla de África: las infraestructuras de Pekín y las armas de Moscú en Uganda. Blanca Palacián de Inza

322 ¿Quién trabaja en la agricultura española? Fragmentación, parcialidad, opacidad y ausencia de datos fiables sobre trabajadores migrantes en un sector clave para el Estado y la UE. Yoan Molinero Gerbeau

365 La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea. Juan Carlos Castilla
388 Migración y religión: interacciones y su influencia en la integración. Juan Alberto Mora Tebas
426 Acuerdo comercial India-Unión Europea: giro geopolítico en ciernes. Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey
443 China y Taiwán: la hipótesis de la estabilidad doméstica como freno estratégico. Javier Fernández Aparicio
459 Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China. Francisco Márquez de la Rubia
484 El poder portuario. Elemento clave en el ascenso marítimo de China. Abel Romero Junquera
508 La guerra de Ucrania (octubre 2024 – septiembre 2025). Desgaste, resistencia y estancamiento en el umbral de su cuarto invierno. Ignacio Fuente Cobo
539 Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África. Ignacio Fuente Cobo
558 La caída del Eje de la Resistencia. La pérdida de la influencia iraní en el Oriente Próximo. José Ignacio Castro Torres
582 Coaliciones afines: pragmatismo económico estratégico frente a un mundo en construcción. Francisco Márquez y de la Rubia
595 Sudán: ¿condena perpetua de guerra? Blanca Palacián de Inza
611 La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Luis V. Pérez Gil

Opinión

624 Los «enviados especiales» en la diplomacia china. Xulio Ríos
637 La información en la guerra híbrida. Propuesta de un modelo predictivo temprano. Ángela Navarro Paredes
650 La cadena de valor de la inteligencia artificial: estrategias de autonomía para España. Oscar García Retuerta y David García Retuerta
667 Naturaleza híbrida del conflicto entre EE.UU. y China en el Indo-Pacífico. Rafael Molero Quesada
684 España entre gigantes tecnológicos. Ignacio Minuesa Junco
697 La era del rearme y la preparación de la industria de defensa española. Alberto Ferreres Fernández
729 La militarización del espacio ultraterrestre: una nueva carrera armamentística. Alfredo Gil Laso y Alicia López Jiménez
747 La estrategia rusa en el Mediterráneo. Un segundo frente con Occidente. Alberto Priego
765 Del campo de batalla a la construcción de la paz: el papel de las autoridades en la desmovilización y reinserción de las niñas soldados en la Colombia del futuro. Paula Andrea Macías Gómez
785 Armas nucleares e inteligencia artificial: un equilibrio entre la automatización y el factor humano. Luciana Alejandra Rodriguez La Barrera
807 Ganar perdiendo: la lógica del desgaste en la guerra ruso-ucraniana. Miguel Ángel Pérez Franco
822 La Unión Europea y el futuro de la geopolítica ártica. Ana Belén López Tárraga
837 La colaboración espacial euroamericana en un mundo multipolar: cooperación y autonomía. Raúl González Muñoz
854 La metamorfosis de Europa y sus implicaciones geopolíticas. José Luis Pontijas Calderón
877 La evolución política de HTS en Siria: análisis sobre legitimidad y terrorismo de Estado. Guillermo Talavera Cejudo
892 Relaciones entre Corea del Norte e Irán. Diplomacia, cooperación pacífica y programas nucleares. Silvia María Miranda Vega

917 Un proyecto político insurgente-terrorista: Un análisis del caso de Al-Shabaab en Somalia. Daniel Maldonado Rodríguez
936 Las posiciones palestinas tras el alto el fuego de octubre de 2025. David Villar Vegas
955 Madagascar y las protestas juveniles. Nuevos retos para la Unión Europea. María Pilar Doñate Sanz
966 La industria de la defensa europea: retos, oportunidades y perspectivas. Pablo Sánchez Martín
991 ¿Un cambio de tendencia? Minilateralismo estadounidense vs. multilateralismo chino en el Indo-Pacífico. Marta Calderita Frit
1018 Defensa, Industria y Disuasión. Alejandro Mackinlay
1031 La IA como factor de cambio global que Estados Unidos y China buscan liderar. Águeda Parra Pérez
1055 Fuerza futura, decisiones presentes: el planeamiento de la defensa como política pública. Guillem Colom Piella
1070 Competición entre potencias: geoeconomía y transacción. José María Peredo Pombo y Enrique Fojón Lagoa
1091 Guerra por la verdad: anatomía y defensa frente a la desinformación rusa. Eduardo Lobo Almazán
1109 El cisne negro de los semiconductores: implicaciones estratégicas de la ruptura tecnológica china en litografía extrema. Juan Embid Sánchez
1128 Europa ante la hegemonía depredadora y el poder duro. Luis Francisco Rey Arroyo
1142 La paradoja estratégica de Rusia: movilización, despoblación y debilitamiento geopolítico en el Lejano Oriente. Mónica Román González
1158 La evolución de la gran estrategia de China. Guillermo Gómez Moreno
1174 El «ethos» de la guerra de Trump y sus implicaciones en la seguridad internacional. Gonzalo Rodríguez Suanzes
1188 La influencia de la heurística en la toma de decisiones en el conflicto de Ucrania. Ignacio Nieto Fernández
1203 España ante la energía osmótica: del gradiente salino a la energía gestionable. Tomás García-Figueras
1217 La relevancia de Clausewitz en la guerra híbrida europea: desafíos para la Unión Europea en un conflicto sin guerra. Marc Vendrell Martínez
1233 La guerra pulsante: combate a la velocidad de las máquinas. Juan Carlos Andrés Herrero
1254 Determinación Absoluta: una campaña multidominio contra Venezuela. Guillem Colom Piella

Marco

1269 El impacto transformador de la Inteligencia Artificial en el terrorismo: Horizonte 2035. Manuel R. Torres Soriano

Investigación

1291 Defensa 5.0: desafíos estratégicos y oportunidades tecnológicas para España. Sonia Benito Hernández, Antonio Fonfría Mesa y David Ramírez Morán

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

Documentos

INFORMATIVOS

índice

Documentos
INFORMATIVOS

8 Los entresijos del libro Geopolítica del español. Federico Aznar Fernández-Montesinos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Informativo

01/2026 30 de enero de 2026

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Los entresijos del libro Geopolítica del español

Los entresijos del libro Geopolítica del español

Resumen:

La publicación del libro *Geopolítica del español* (Planeta, 2026) fruto de la colaboración entre la Real Academia Española (RAE) y el IEEE (CESEDEN) y que será presentado el próximo mes de marzo en la sede de aquella, tiene como marco una larga tradición, la de la pluma y la espada. Su expresión actualizada es la firma por el JEMAD y el director de la RAE de dos Protocolos, uno para la propia elaboración del libro, y otro para la revisión de la terminología militar del Diccionario.

Además, se utilizó como foro de reflexión el Curso de Verano del mismo título que, en 2025 y dentro del ciclo «Tendencias geopolíticas», el Ministerio de Defensa organizó con la Universidad Complutense en un espacio tan emblemático como el Monasterio del Escorial. En el tomaron parte la mayoría de los autores del libro. Y, como continuación, referir la participación del CESEDEN en la II Convención panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible celebrado en Lima y en la X Cumbre de la Lengua Española en Arequipa.

Estamos ante un conjunto de actividades integradas en un proyecto de largo recorrido. Así se alinean instituciones de ámbitos muy dispares y que han acumulado sinergias como consecuencia de su relativo distanciamiento. Su convergencia se produce con extraordinario rendimiento pues todas sirven a España y la comunidad panhispánica.

Y, a la vez, se señala el camino a seguir con otras instituciones en otras áreas y campos por los beneficios que se obtienen del mutuo conocimiento y colaboración.

Palabras clave: Geopolítica, español, Real Academia, Hispanidad.

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

The ins and outs of the book geopolitics of spanish

Abstract:

The publication of *Geopolitics of Spanish* (Planeta, 2026), a collaborative effort between the Royal Spanish Academy (RAE) and the IEEE (CESEDEN), which will be presented on March at the RAE headquarters, is rooted in a long tradition: that of the pen and the sword. This tradition finds a contemporary expression in the signing of two Protocols by the Chief of the Defence Staff (CHOD) and the Director of the RAE: one for the book's creation and another for the revision of the Dictionary's military terminology.

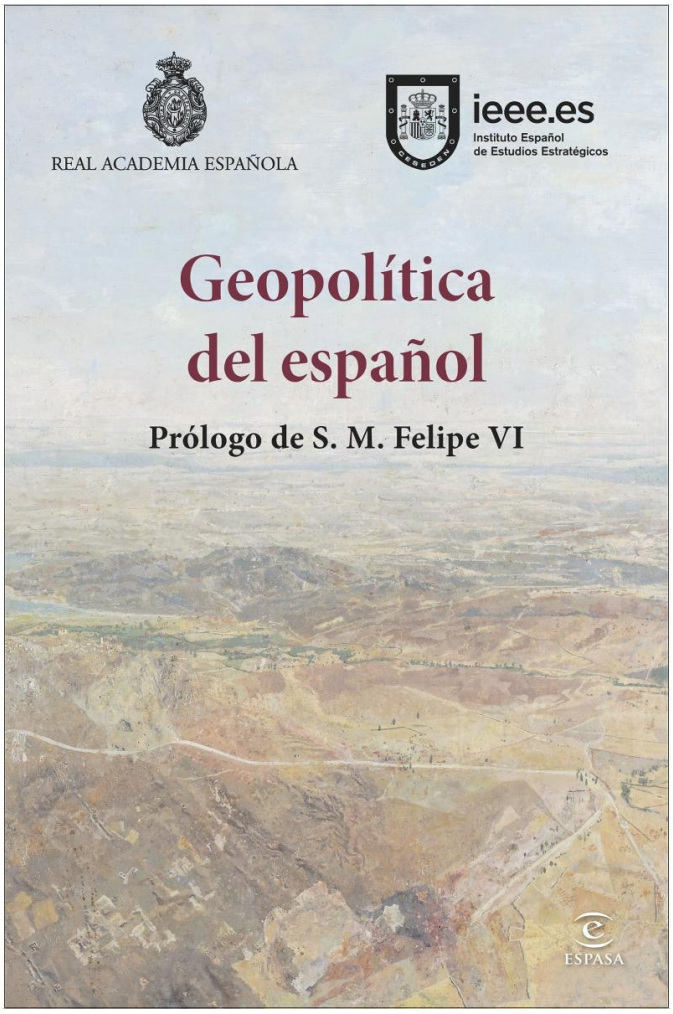
Furthermore, the Summer Course of the same title, organized in 2025 by the Ministry of Defence in conjunction with the Complutense University of Madrid as part of the «Geopolitical Trends» series, served as a forum for reflection. The course was held in the emblematic setting of the Monastery of El Escorial, and most of the book's authors participated in it.

And, as a continuation, it is worth mentioning CESEDEN's participation in the Second Pan-Hispanic Convention on Plain and Accessible Language held in Lima and in the Tenth Summit of the Spanish Language in Arequipa.

As can be seen, we are dealing with a set of activities integrated into a long-term project. This aligns institutions from very different areas that have previously remained separate. In this way, and with extraordinary results, convergence is achieved for the benefit of all, taking advantage of the fact that they serve the same purpose: Spain and the pan-Hispanic community.

And, at the same time, it points the way forward with other institutions in other areas, thanks to the benefits of mutual understanding and collaboration.

Keywords: Geopolitics, Spanish, Royal Academy, Hispanicity



La relación entre las Fuerzas Armadas y las Humanidades es añeja, y particularmente intensa hasta que la Revolución Industrial trajo consigo la tecnificación de los ejércitos. Este factor se hizo entonces cada vez más decisivo y fue arrinconando a las Humanidades pese a que la guerra es un hecho social y el hombre su clave. Este descuido tiene consecuencias.

Llegó hasta el punto de que, como señalaba Hew Strachan, «el soldado profesional no se siente concernido por la estrategia». Y, a resultas, dejaron hasta de interesarse por pensar la problemática militar en grandes términos más allá de consideraciones históricas u operativas, y especialmente a nivel filosófico o político-estratégico.

No se pierda de vista que la base del progreso se encuentra en el tiempo libre pues posibilita la reflexión. Y la reflexión parece hoy una injustificable pérdida de tiempo rayana en la falta de ética. En un mundo como el actual, tan práctico, tan utilitarista, no termina de entenderse bien. Hay un desequilibrio entre lo útil y lo inútil que amenaza nuestro progreso y nuestra felicidad a un mismo tiempo. Y es contrario al modelo de convergencia propugnado.

La reflexión posibilita la convergencia y mezcla de ideas mientras que el compromiso asegura su consolidación. Qué mejor que recurrir a la Historia para recordarlo. Podríamos citar, en sentido inverso, el extraordinario interés de D. Benito Pérez Galdos por los asuntos militares. Sus Episodios Nacionales entreveran la Historia de la España contemporánea con la Historia Militar.

Pero tenemos ejemplos dentro de las Fuerzas Armadas. Un caso muy conocido puede ser el de Garcilaso de la Vega (1501-1536), herido en combate varias veces, era maestre de los tercios españoles, y murió a resultas de las heridas recibidas en el sitio de Le Muy.

Y este es también el caso de Jorge Manrique (1440-1479, su padre, tema central de sus coplas, murió además de las heridas recibidas en las cercanías del castillo de Garcimuñoz), San Ignacio de Loyola (1491-1556, con quien caballerosidad y misticismo también se funden; y afloraron convaleciente de sus heridas), Diego Hurtado de Mendoza (1503-1575, humanista, historiador y poeta, gravemente herido en combate perdería una pierna), Alonso de Ercilla (1533-1594, cuya Araucaria se inspira en la Eneida de Virgilio, herido de gravedad en combate), Hernando de Acuña (1520-1580, Capitán, poeta y traductor de latín, francés e italiano), Francisco de Aldana (1537-1578, poeta cuyo trabajo ha sido puesto en valor recientemente, fallecido en la campaña de Alcazarquivir), Miguel de Cervantes (1547-1616, el manco de Lepanto, autor del discurso de las armas y las letras), Lope de Vega (1562-1635, que participó en la expedición a las Islas Terceras y en la Armada Invencible), Pedro Calderón de la Barca (1600-1681, que sirvió como capitán y fue herido en una mano), Álvaro José de Navia-Osorio y Vigil de la Rúa (1684 – 1732, III Marques de santa Cruz de Marcenado autor de *Reflexiones Militares* un tratado que inspiraría Federico de Prusia y que se adelanta a Clausewitz. En la obra se explora la guerra desde el punto de vista filosófico con cuestiones morales, ofensivas y defensivas, logística… Murió defendiendo Orán), José Cadalso (1741-1782, coronel

autor de las Cartas Marruecas, murió a resultas de las heridas producidas durante el asedio a Gibraltar) …

Como puede verse, con la llegada de la Revolución Industrial, la intensidad de la relación del soldado con las Letras se fue debilitando. Es preciso reivindicar ese espíritu. Los autores citados son militares y humanistas, términos ambos que se necesitan mutuamente (y más que nunca en la era de la tecnología) y que imprimen carácter. Por eso los autores citados fueron personas que, con vida y obra, y no por casualidad, dieron testimonio de compromiso.

Es más, no puede ignorarse que la estrategia se encuentra íntimamente ligada a la palabra, al razonamiento y a la escritura; esta no solo los perfecciona, sino que es la que los hace posible. El mundo griego supo captar tales esencias al situar su patronazgo en Atenea: diosa de la inteligencia, de la palabra y de la guerra inteligente.

Como escribía el académico D. Alfonso García Valdecasas en su discurso de contestación al Discurso de ingreso del Teniente General. D. Manuel Díez- Alegría Gutiérrez en la Real Academia: «En tiempo de Cervantes se discutía cuáles eran más importantes, las Letras o las Armas. Hoy entendemos la relación de otro modo. Las Armas y las Letras se necesitan recíprocamente. Sin Derecho no hay sociedad; sin defensa, tampoco. Al Ejército son esenciales las leyes y es el Derecho lo que hace que pueda distinguirse la guerra propia de los actos de exterminio y de pura violencia».

Y lo militar forma parte también del idioma y del lenguaje, a veces hasta como uno de sus modos. Si la Historia Militar es una contribución de lo militar a la Historia, en tanto que los hechos militares son hechos relevantes, el vocabulario militar enriquece igualmente y en los mismos términos nuestro idioma. No pocas palabras relevantes del diccionario son de orígenes militares: estrategia, táctica, logística… Y no podemos, no debemos, incorporar otras, o sus acepciones, desde terceros idiomas cuando tenemos las nuestras.

Eso requiere atender a las necesidades lingüísticas de las Fuerzas Armadas y a su lenguaje. Además, con ello, y no es menor, también se puede fortalecer el puente que une nuestra península con las Américas favoreciendo que los militares iberoamericanos utilicen un léxico común y adaptado a una época de profunda transformación que también se da en lo cultural. Y es que los militares, como cultura profesional o subcultura,

contamos con canales propios y disponemos de un espacio compartido y que precisa de un lenguaje común para serlo.

Además, la preocupación por la literatura y el pensamiento en general sirven para incrementar los lazos con la sociedad a la que las Fuerzas Armadas pertenecen y a la que sirven. Y no es esta una cuestión menor pues forman parte de una cultura, la española, a cuyo esplendor los Ejércitos también deben contribuir y procurar. De este modo, la cultura española puede hacer una contribución a la cultura universal en todas sus dimensiones, esto es, sin delegar esta en el lenguaje de otras naciones.

Por eso no puede extrañar que la relación entre la Real Academia Española – una institución fundada en 1713 y del máximo prestigio- y las Fuerzas Armadas sea añeja y que haya existido casi siempre una vinculación entre ambas. Ha habido 39 miembros de la Real Academia que han unido a su condición de militares la de académicos. 8 de ellos, además, han sido sus directores.

Hay que destacar por cercanas en el tiempo las figuras del ya citado Teniente General Manuel Diez Alegría, una figura histórica de la Transición y que también fuera director del CESEDEN; del contralmirante D. Julio Guillen Tato, hombre prolífico, polifacético y dotado de un instinto artístico al que Gregorio Marañón se refería como « prototipo de militar moderno, hombre de técnica y acción, y, en los descansos de ésta, de profundo saber, y, por don nativo, de sentimiento artístico impecable»; o del Almirante D. Eliseo Álvarez-Arenas Pacheco. Y por supuesto la del actual miembro, el general Auditor D. Miguel Sáenz Sagaseta que lo es desde el año 2013 y en cuyo discurso de ingreso se recordaba a su predecesor, el Almirante Álvarez-Arenas.

Se ha producido un cambio consolidado en la realidad social de nuestro país en lo que a las relaciones cívico militares se refiere. Era llegado el momento de acrecentar, de fortalecer, los vínculos entre instituciones de gran raigambre como la Real Academia y el Ministerio de Defensa. Pero acercarse a la RAE es hacerlo a la élite intelectual de España y eso es un reto no menor.

Este debe acometerse no solo porque la realidad internacional demande la superación del distanciamiento entre lo civil y lo militar para su debida comprensión, o por los convulsos momentos geopolíticos que estamos viviendo y que dan una mayor presencia a los militares. Y es que como decía el Almirante Alvarez-Arenas: «El hombre de mar

genuino oye y entiende lo que la mar canta porque ésta canta para él y él está en ella viviendo». Estamos ante una necesidad democrática.

Esa es la razón para los dos Protocolos Generales suscritos el 4 de marzo de 2025, por el director de la Real Academia, D. Santiago Muñoz Machado, y el Almirante General Jefe del Estado Mayor de la Defensa.

El primero tenía como objetivo la elaboración del libro Geopolítica del Español con lo que bajo la dirección de una persona como D. Juan Luis Cebrián Echarri – una figura central también en muchas otras partes del proyecto, con una reconocida trayectoria y que, además, es Académico de la RAE donde ocupa la letra «v»- se reunió a militares miembros del CESEDEN junto a numerosos miembros de la Real Academia Española y otros grandes especialistas en la temática objeto de la publicación. Pretende ser una muestra de la convergencia entre las finalidades de ambas instituciones. Y su colaboración enriquece a ambas. Tan es así que cuenta con el prólogo de S.M. El Rey.

Mientras el segundo Protocolo aborda la colaboración del Ceseden en la revisión de la terminología militar del Diccionario de la Lengua española y con ello su actualización. Y es que el desarrollo que ha tenido el pensamiento, la tecnología y la lógica militar durante los últimos años obligan a un esfuerzo para la revisión de la terminología militar, naval y aérea.

Además, se suscribió un tercer acuerdo entre la RAE, el CESEDEN y el Grupo Planeta para la edición y distribución de materiales que tengan interés para la seguridad y la defensa, versen sobre lengua y cultura y tengan una proyección panhispánica.

Y es que las Fuerzas Armadas deben apoyar las actuaciones que, dentro de su ámbito, contribuyan al prestigio de España. Y apoyar al idioma español sin duda lo hace.

La adhesión del CESEDEN a la Red Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible es el natural compromiso que deben tener las Instituciones con el derecho a comprender de todos los ciudadanos en sus relaciones con las Administraciones Públicas. Un lenguaje claro y comprensible es, como decíamos, una necesidad democrática al abordar una cuestión tan relevante como la Seguridad y Defensa. Pero también es una necesidad operativa en tanto que obligada para poder lograr el efecto sinérgico de integrar en un mismo dominio, el esfuerzo de una nación.

Este esfuerzo se prolongó en la elaboración de un Curso de Verano titulado «Tendencias geopolíticas (VI); Geopolítica del español» que tuvo lugar en el interior de un espacio tan emblemático como lo es el Monasterio del Escorial. Con ello, y de la mano de la Universidad Complutense, se unían, en términos físicos y simbólicos, el presente y el pasado, lo militar y lo académico, mientras se posicionaba a los asistentes en una atalaya desde la que contemplar la reconfiguración actual del orden mundial y sus inevitables consecuencias para nuestro idioma. Y todo ello de la mano de buena parte de quienes serían protagonistas del libro que nos ocupa.

El diseño de la cubierta del libro permitió una aproximación al trabajo, la persona y la figura de Antonio López, a juicio de no pocos, el más relevante de los pintores españoles actuales. La perspectiva de un campo abierto señala los horizontes de nuestra lengua y suma la literatura a las artes plásticas, dándoles un espacio común para convertirse en un exponente de la Hispanidad.

En este sentido no es menor tampoco la participación en el trabajo del cantante Carlos Vives, pues la existencia de una comunidad precisa que existan emociones compartidas y compartir una misma música las asegura. Contamos con Carlos Vives tanto en El Escorial como en el libro y estuvimos también en una actuación suya en Lima.

Y es que en este contexto tuve el privilegio de acompañar a Lima al director del IEEE, General de Brigada ET. D. Víctor Mario Bados Nieto, a la II Convención Panhispánica de Lenguaje Claro y Accesible. Fue la primera vez que comparecían ponentes de uniforme en una Convención de este tipo. Ello generó una gran expectación y la intervención del general Bados fue particularmente celebrada por la comunidad académica.

Después pude acompañar al Teniente General D. Miguel Ballenilla y García de Gamarra a la X Convención de la Lengua Española que tuvo lugar en Arequipa y que contó con la presencia de SM. El Rey Felipe VI, que, además, había prologado el libro, y a quien tuvimos la ocasión de cumplimentar allí como militares.

Fue una experiencia intelectual y geopolítica de primerísimo nivel. Desde Arequipa se veía España y su Historia de otra manera. Latinoamérica reclama primero de atención y de sensibilidad para atender su rica diversidad; y después, de un trato exquisito en forma y fondo, similar al que le otorga la RAE. Como hace mucho escribiera Lao Tse en su inmemorial clásico: «Conservarse débil se llama fortaleza».

La presencia de militares uniformados en un acto de estas características y relevancia fue muy celebrada, como lo fue también la intervención del general Ballenilla en el plenario. Posiblemente hayamos abierto un camino que otros seguirán y contribuido así, de alguna manera, a la normalización de las relaciones cívico militares. Estas continúan siendo aún una asignatura pendiente en algunos países del continente.

En fin, recordando, para concluir, a D. Pedro Laín Entralgo y expandiendo sus palabras al ámbito terrestre y aéreo, «a esta Casa, tan de tierra adentro, el Almirante Álvarez-Arenas trae su gran amor al mar, pero también, y esto es lo que para nuestras tareas más importa, su gran saber del mar. Desde la elaboración del Diccionario de Autoridades, nunca han faltado en la Academia Española marinos ..., y esto ha hecho que la atención a los términos náuticos haya sido muy notoria en las sucesivas ediciones de nuestro diccionario oficial. Me atrevo a afirmar que, hasta el comedio de nuestro siglo, el cuidado de ese aspecto de nuestro léxico deja poco o nada que desear».

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE.

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boletín

Documentos

ANÁLISIS

índice

Documentos
ANÁLISIS

20 Implicaciones regionales de la operación de Estados Unidos en Venezuela. La geopolítica hemisférica herida. Francisco Marquez de la Rubia

39 Chile ante el nuevo orden o desorden global. Rocío de los Reyes Ramírez

59 Demografía y politización de la inmigración. Joaquín Leguina Herrán

87 La Pax Silica de Trump: la nueva alianza multilateral tecnológica... pero también geopolítica. Mar Hidalgo García

103 Una visión global de la demografía y la población refugiada: desafíos y tendencias por región. Nuria Ferré Trad

133 Geopolítica del Punto Nemo: la ruta marítima china en el Pacífico Sur. Abel Romero Junquera, Javier Fernández Aparicio, José Ignacio Castro Torres

155 1898-2026. De Cuba a Groenlandia: el retorno del imperialismo estratégico estadounidense en la nueva «Cuba Ártica». Víctor Bados Nieto

172 Demografía y gobernanza migratoria en el siglo XXI en la Unión Europea: ¿un envite para la democracia? Gemma Pinyol-Jiménez y Andreu Domingo

229 ¿Qué está pasando con los cristianos en Nigeria? Óscar Garrido Guijarro

241 Las relaciones ruso-chinas en el período de la guerra en Ucrania. Javier Fernández Aparicio y Luis V. Pérez Gil

265 Latinoamérica y el Caribe en el tablero demográfico: envejecimiento, migración y poder regional. Rocío de los Reyes Ramírez

309 Dos osos en la Perla de África: las infraestructuras de Pekín y las armas de Moscú en Uganda. Blanca Palacián de Inza

322 ¿Quién trabaja en la agricultura española? Fragmentación, parcialidad, opacidad y ausencia de datos fiables sobre trabajadores migrantes en un sector clave para el Estado y la UE. Yoan Molinero Gerbeau

365 La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea. Juan Carlos Castilla

388 Migración y religión: interacciones y su influencia en la integración. Juan Alberto Mora Tebas

426 Acuerdo comercial India-Unión Europea: giro geopolítico en ciernes. Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

443 China y Taiwán: la hipótesis de la estabilidad doméstica como freno estratégico. Javier Fernández Aparicio

459 Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China. Francisco Márquez de la Rubia

484 El poder portuario. Elemento clave en el ascenso marítimo de China. Abel Romero Junquera

508 La guerra de Ucrania (octubre 2024 – septiembre 2025). Desgaste, resistencia y estancamiento en el umbral de su cuarto invierno. Ignacio Fuente Cobo

539 Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África. Ignacio Fuente Cobo

558 La caída del Eje de la Resistencia. La pérdida de la influencia iraní en el Oriente Próximo. José Ignacio Castro Torres

582 Coaliciones afines: pragmatismo económico estratégico frente a un mundo en construcción. Francisco Márquez y de la Rubia

595 Sudán: ¿condena perpetua de guerra? Blanca Palacián de Inza

611 La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Luis V. Pérez Gil

Documento
Análisis

01/2026 12 de enero de 2026

Francisco Marquez de la Rubia

Implicaciones regionales de la operación de Estados Unidos en Venezuela. La geopolítica hemisférica herida.

Implicaciones regionales de la operación de Estados Unidos en Venezuela. La geopolítica hemisférica herida.

Resumen:

El documento analiza la operación militar y política de Estados Unidos en Venezuela como un punto de inflexión estructural en la seguridad hemisférica y en el orden internacional liberal. Lejos de interpretarla como un episodio aislado o una anomalía jurídica, el texto la conceptualiza como síntoma avanzado de la transición hacia un nuevo orden internacional, caracterizado por el decisionismo soberano, la primacía del poder material y la geoeconomía coercitiva.

Desde un marco teórico que combina realismo estratégico, decisionismo schmittiano y una lectura materialista del derecho internacional, se sostiene que la intervención estadounidense rompe con los supuestos normativos del multilateralismo liberal. La captura del jefe de Estado venezolano y la tutela externa de activos estratégicos erosionan el principio de soberanía formal y revelan que la eficacia del derecho internacional depende de las correlaciones reales de poder. El debate jurídico, en este contexto, resulta secundario frente a la pregunta política fundamental: qué soberanía se defiende y a quién beneficia.

Venezuela es interpretada como laboratorio de la seguridad hemisférica, donde Estados Unidos reafirma una hegemonía regional renovada, próxima a una Doctrina Monroe actualizada, con el objetivo principal de excluir la influencia de potencias extrahemisféricas como China, Rusia e Irán. El petróleo aparece como un factor relevante pero no determinante; el núcleo de la operación reside en el control geoeconómico de flujos energéticos, infraestructuras críticas y alineamientos estratégicos.

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.

El impacto regional es profundo. La operación acelera la erosión del principio de no intervención, fragmenta aún más a América Latina y debilita los ya frágiles mecanismos de concertación regional, favoreciendo una bilateralización asimétrica de la política exterior. Asimismo, genera externalidades de seguridad —expansión de economías ilícitas, violencia transfronteriza e inseguridad regionalizada— y reconfigura el entorno económico, incrementando los costes de transacción y reduciendo los márgenes de autonomía estratégica de los Estados latinoamericanos.

El documento dedica especial atención a Colombia y México como casos paradigmáticos de vulnerabilidad estructural. Colombia emerge como frontera viva de la inestabilidad venezolana, expuesta a la expansión de actores armados y a tensiones crecientes entre dependencia estratégica de Estados Unidos y autonomía política. México, por su parte, enfrenta los límites prácticos de la Doctrina Estrada en un contexto de hegemonía hemisférica reforzada, viéndose obligado a gestionar presiones energéticas, securitarias y económicas sin margen real para la confrontación.

Finalmente, el texto plantea tres escenarios prospectivos —transición tutelada, fragmentación prolongada y escalada geopolítica— y concluye que América Latina se adentra en un interregno gramsciano, donde el orden liberal ha perdido capacidad de generar estabilidad y consenso, sin que exista aún un modelo alternativo hegemónico. La región se enfrenta así a dilemas de alineamiento, decisiones difíciles y a una creciente centralidad del poder duro en la política internacional.

Palabras clave:

Estados Unidos, Venezuela, Seguridad hemisférica, Hegemonía regional, Decisionismo soberano, Poder material, Geoeconomía, Doctrina Monroe, Derecho internacional, Soberanía, Intervención externa, China en América Latina, Colombia, México, Interregno gramsciano, Orden internacional liberal, Power politics.

Regional implications of the United States' operation in Venezuela. The hurted hemispheric geopolitics.

Abstract:

This document analyses the US military and political operation in Venezuela as a structural turning point in hemispheric security and the liberal international order. Far from interpreting it as an isolated episode or a legal anomaly, the text conceptualises it as an advanced symptom of the transition to a new international order, characterised by sovereign decisionism, the primacy of material power and coercive geoeconomics.

From a theoretical framework that combines strategic realism, Schmittian decisionism, and a materialist reading of international law, it is argued that the US intervention breaks with the normative assumptions of liberal multilateralism. The capture of the Venezuelan head of state and the external control of strategic assets erode the principle of formal sovereignty and reveal that the effectiveness of international law depends on real power relations. In this context, the legal debate is secondary to the fundamental political question: whose sovereignty is being defended and who benefits from it?

Venezuela is interpreted as a laboratory for hemispheric security, where the United States reaffirms a renewed regional hegemony, close to an updated Monroe Doctrine, with the main objective of excluding the influence of extra-hemispheric powers such as China, Russia and Iran. Oil appears to be a relevant but not decisive factor; the core of the operation lies in the geo-economic control of energy flows, critical infrastructure and strategic alignments.

The regional impact is profound. The operation accelerates the erosion of the principle of non-intervention, further fragments Latin America and weakens the already fragile mechanisms of regional cooperation, favouring an asymmetrical bilateralisation of foreign policy. It also generates security externalities—expansion of illicit economies, cross-border violence and regionalised insecurity—and reconfigures the economic environment, increasing transaction costs and reducing the margins of strategic autonomy of Latin American states.

The document pays special attention to Colombia and Mexico as paradigmatic cases of structural vulnerability. Colombia emerges as a living frontier of Venezuelan instability, exposed to the expansion of armed actors and growing tensions between strategic dependence on the United States and political autonomy. Mexico, for its part, faces the practical limits of the Estrada Doctrine in a context of reinforced hemispheric hegemony, being forced to manage energy, security and economic pressures without any real margin for confrontation.

Finally, the text proposes three prospective scenarios—supervised transition, prolonged fragmentation, and geopolitical escalation—and concludes that Latin America is entering a Gramscian interregnum, where the liberal order has lost its capacity to generate stability and consensus, without there yet being an alternative hegemonic model. The region thus faces alignment dilemmas, difficult decisions and a growing centrality of hard power in international politics.

Keywords:

United States, Venezuela, Hemispheric security, Regional hegemony, Sovereign decisionism, Material power, Geoeconomics, Monroe Doctrine, International law, Sovereignty, External intervention, China in Latin America, Colombia, Mexico, Gramscian interregnum, Liberal international order, Power politics.

«El Estado es hegemonía acorazada de coerción»

A. Gramsci

Introducción

La operación política y militar de los Estados Unidos contra Venezuela —caracterizada por acciones cinéticas limitadas, la captura de Nicolás Maduro y el posterior control y gestión del crudo venezolano bajo una tutela estadounidense de facto— constituye un punto de inflexión histórico para la seguridad hemisférica y el orden internacional liberal. No se trata de un episodio aislado ni exclusivamente bilateral, sino de un acontecimiento con profundas implicaciones sistémicas para América Latina y para la arquitectura global surgida tras 1945[1] especialmente en lo que atañe a organizaciones multilaterales como Naciones Unidas.

A diferencia de crisis previas, esta intervención combina tres elementos inéditos: uso directo y unilateral de la fuerza, judicialización extraterritorial del liderazgo político, e intervención para la administración de recursos estratégicos. Esta tríada rompe con los supuestos normativos del multilateralismo liberal y anticipa un nuevo marco estratégico basado en la primacía de la decisión soberana de las potencias, el poder material y la geoeconomía.

Como apunta el General Director del IEEE, GB Víctor Bados:

«Nos adentramos así en un escenario global donde resurgen los elementos hobbesianos del estado de naturaleza: la anarquía internacional, la primacía de los intereses nacionales, la fuerza como argumento y los realineamientos imprevisibles[2]».

Este documento ofrece una revisión integral del análisis previo, incorporando argumentos de índole teórica, jurídica y estratégica que permiten interpretar la operación estadounidense no como una anomalía, sino como un síntoma avanzado de un cambio estructural del orden internacional. El foco se sitúa en sus implicaciones regionales, con especial atención a Colombia y México.

[1] Carta de las Naciones Unidas, art. 2(4).
[2] Bados Nieto, Víctor Mario. *El reinicio de la Historia. Vuelve el primer hombre. La era de la deconstrucción y de las trampas*. Documento de Análisis IEEE 40/2025

Marco interpretativo: decisionismo, poder material y nuevo orden hemisférico

Del orden liberal al decisionismo soberano de Schmitt

Para comprender plenamente la operación estadounidense en Venezuela resulta necesario abandonar una lectura exclusivamente jurídica o moral y adoptar una lente estratégica que reconozca la centralidad del poder material. En este sentido, el pensamiento de Carl Schmitt[3] —pese a su negativa carga histórica— resulta útil para interpretar la lógica subyacente a la actuación de la actual Casa Blanca.

Desde la perspectiva del decisionismo soberano de Schmitt, la política internacional deja de concebirse como un espacio regulado prioritariamente por normas y procedimientos multilaterales, para entenderse como un campo estructurado por la distinción entre amigo y enemigo, por decisiones soberanas excepcionales y por la capacidad de suspender el orden jurídico preexistente, interno o externo, para crear una nueva realidad política. La intervención en Venezuela puede leerse así como un acto puro de decisión soberana: no se justifica en la norma, sino que la reemplaza.

Este giro no es coyuntural. Forma parte de una reconfiguración más amplia de la política exterior estadounidense que se desancla del orden liberal internacional y avanza hacia una lógica de hegemonía regional, esferas de influencia y transacciones geoeconómicas. Westfalia-1648 olvidada y el orden multilateral post II GM desvaneciéndose, Venezuela aparece en este marco, como laboratorio de la seguridad hemisférica y como primer escenario visible de un nuevo *nomos* continental.

Derecho internacional, soberanía y condiciones fácticas

Uno de los debates más intensos suscitados por la operación gira en torno a su compatibilidad con el derecho internacional. Sin embargo, este debate suele formularse desde una abstracción que ignora las condiciones materiales concretas en las que dicho derecho opera —o deja de operar—.

El derecho internacional no es una fuerza autónoma capaz de producir efectos por sí misma. Su eficacia depende del equilibrio de poder que lo sustenta. Invocar la Carta de la ONU o el Consejo de Seguridad como árbitros neutrales presupone un funcionamiento

[3] Schmitt, Carl, Teología política, Trotta, 2009

que la realidad desmiente: estos mecanismos están estructuralmente diseñados para reflejar y preservar equilibrios de poder entre grandes potencias, algunas de las cuales han sido evidentes actores en la continuidad del régimen venezolano y de sus condiciones de represión antidemocrática.

La noción de soberanía también requiere una reconsideración sustantiva. La soberanía no se define por su proclamación formal, sino por la capacidad efectiva de decisión. En el caso venezolano, el Estado carecía de control efectivo autónomo en el plano exterior sobre su política energética y su financiación, y en el plano interior sobre su aparato coercitivo fragmentado y su sistema electoral. Defender esa soberanía abstracta equivaldría, en la práctica, a proteger al aparato dictatorial que anuló y suplantó la soberanía popular.

En este contexto, la pregunta relevante no es si la intervención vulnera la soberanía, que lo hace, sino qué soberanía se está defendiendo y a quién beneficia su preservación.

Intervención selectiva y asimetría moral

Un elemento central del debate es la asimetría con la que se juzgan las intervenciones externas. Durante más de dos décadas, Venezuela fue objeto de intervenciones materiales y sostenidas por parte de actores como China, Rusia e Irán: endeudamiento estructural, captura de activos estratégicos, penetración en sectores de defensa, seguridad e inteligencia. Estas intervenciones de China, Rusia o Cuba raramente generaron una defensa apasionada de la soberanía venezolana.

La reacción diferencial frente a la intervención estadounidense revela que el criterio dominante no es jurídico, sino en gran medida político. El problema no es exclusivamente la intervención como fenómeno, sino quién la ejerce. Esta asimetría vacía de contenido el discurso normativo y refuerza la percepción de un orden internacional selectivo y funcional al statu quo.

Venezuela como epicentro de la seguridad hemisférica

Más allá del petróleo: hegemonía regional y Doctrina Monroe

Aunque Venezuela posee reservas petroleras significativas, su peso real en la producción global es limitado. Reducir la operación estadounidense a una motivación puramente energética resulta analíticamente insuficiente. Desde este punto de vista, el petróleo constituye un beneficio secundario, sin duda importante pero no el motor principal.

El núcleo estratégico reside en la afirmación de una hegemonía hemisférica renovada. La lógica que guía la operación se acerca más a una actualización de la Doctrina Monroe que a una "guerra contra las drogas". El objetivo central es excluir la influencia de potencias extrahemisféricas —China, Rusia, Irán— y reordenar el espacio americano bajo primacía estadounidense. Aun cuando en ella se habla de "reclutar amigos y ampliar alianzas en las Américas" parece ahora claro que esa invitación a la amistad puede llegar a punta de pistola[4].

Para ampliar este planteamiento conviene releer mi análisis sobre la recientemente aprobada Estrategia de Seguridad Nacional de los EE.UU. y en concreto su referencia a la Doctrina Monroe revisitada (corolario Trump)[5].

Poder duro y geoeconomía

El poder duro que se despliega no es exclusivamente militar. Es fundamentalmente geoeconómico: control de flujos energéticos, influencia sobre mercados regionales, acceso a minerales críticos, puertos, infraestructuras y cadenas de suministro. A todo ello le acompaña la reedición 2.0 de la "diplomacia de la cañonera" esta vez en forma de Flota poderosa en las orillas. La intervención en Venezuela continúa una etapa de diplomacia coercitiva basada sobre todo en intereses materiales y nada en valores que

[4] The Economist 10th January 2025. The Donroe dellusion.

[5] Márquez de la Rubia, Francisco. La ESN de los EEUU (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022. Documento de Análisis IEEE 84/2025

inauguró hace ya hace unos meses el presidente de los EE.UU. con sus “beautiful tariffs”[6]. La realpolitik se reinventa con esta Administración.

Impacto estructural sobre América Latina

La operación en Venezuela actúa como un acelerador de tendencias preexistentes en América Latina, pero también introduce rupturas cualitativas que alteran de manera duradera el entorno estratégico regional. Sus efectos no se limitan a la política exterior o a la seguridad, sino que alcanzan a la gobernanza, la economía política y la autonomía estratégica de los Estados latinoamericanos. Veamos algunos.

3.1. Erosión del principio de no intervención y reconfiguración normativa

La captura de un jefe de Estado en ejercicio y la administración externa de activos estratégicos venezolanos erosionan de forma profunda uno de los pilares normativos históricos de América Latina: el principio de no intervención. Este principio no solo ha sido una regla jurídica, sino también un instrumento de autoprotección colectiva de Estados estructuralmente más débiles frente a grandes potencias[7].

El precedente venezolano introduce una ambigüedad peligrosa: la intervención deja de ser concebida como una anomalía excepcional para convertirse en una opción estratégica legítima cuando concurren colapso institucional, criminalización del Estado o alineamientos geopolíticos adversos. Esta reinterpretación normativa reduce la previsibilidad del sistema regional y aumenta la incertidumbre estratégica para todos los actores. La conveniencia y/o oportunidad de una acción así parecen quedar del lado del juicio político.

Polarización política y fragmentación regional

La operación profundiza la fragmentación política de América Latina. Los gobiernos se han dividido entre quienes (mayoritariamente en número) aceptan tácitamente la lógica de la hegemonía hemisférica (o incluso la apoyan calurosamente desde el cono Sur) y

[6] IEEE. Panorama General de los Conflictos 2025. Cap 1: Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China. Francisco Márquez de la Rubia.

[7]Colom-Piella, Guillem. De la hegemonía liberal al America First doctrinal. La ESN EEUU 2025. Documento de opinión 110/2025 IEEE.

quienes la rechazan en nombre de la soberanía y el antiimperialismo (menos en número pero importantes por su peso específico). Esta polarización no se traduce en bloques coherentes, sino en alineamientos fluidos, oportunistas y frecuentemente contradictorios.

El resultado es un debilitamiento adicional de los mecanismos regionales de concertación. Organismos ya debilitados como la OEA o la CELAC carecen de capacidad para articular respuestas colectivas, lo que refuerza una dinámica de bilateralización de la política exterior y aumenta la dependencia de cada Estado respecto a potencias externas y muy concretamente de su vecino del Norte.

Especificamente en el caso de Cuba habrá muy probablemente drásticas repercusiones: la intervención estadounidense o, más decisivamente, el corte del apoyo venezolano tendrá un impacto profundo sobre el régimen cubano al privarle de su principal sostén externo desde comienzos del siglo XXI. La pérdida del suministro energético subsidiado y de los ingresos asociados a la exportación de servicios profesionales agravará el ya crítico deterioro económico, intensificando los apagones, la escasez y la contracción productiva. En el plano político-estratégico, el colapso del eje Caracas–La Habana reducirá drásticamente el margen de maniobra internacional de Cuba, aumentará su vulnerabilidad frente a la presión de EE. UU. y podría empujar al régimen hacia un mayor cierre autoritario como mecanismo temporal de supervivencia, al tiempo que se incrementarán las tensiones sociales internas en un contexto de agotamiento estructural del modelo como paso hacia un probable colapso total. La postura que adopte México será esencial en la supervivencia del régimen. (ver apartado 5.2)

Externalización de inseguridad y economías ilícitas

La reconfiguración del poder en Venezuela genera externalidades de seguridad que trascienden sus fronteras. La posible fragmentación del aparato coercitivo y la disputa interna por rentas ilícitas incrementan el riesgo de expansión de economías criminales, tráfico de armas, narcotráfico y control de corredores estratégicos. Una adecuada transición deberá hacer frente a todas ellas si quiere llegar a (algún) buen puerto.

Estas dinámicas afectarán de manera diferenciada a los países de la región, pero tienden a concentrarse en zonas fronterizas frágiles, amplificando problemas estructurales de gobernabilidad y seguridad ciudadana. La inseguridad se puede convertir así en un fenómeno regionalizado, difícil de contener mediante políticas nacionales aisladas. Colombia, con una estatalidad siempre débil, se arriesga en ser la primera víctima no deseada de estas posibles dinámicas (ver apartado 4).

Impacto económico y geoeconómico

Desde una perspectiva económica, la intervención refuerza la transición de América Latina hacia un entorno de geoeconomía dura. El control de flujos energéticos, infraestructuras críticas, puertos y cadenas logísticas adquiere centralidad estratégica. En ese sentido la gestión de la producción petrolera venezolana impuesta por los EE.UU. pondrá en cuestión la exportación de crudo a China que es el principal socio comercial[8]. En 2025, el 78% de las exportaciones se dirigieron al país asiático, casi 480.000 barriles diarios[9] y el 4,5% de las importaciones chinas.

El aumento de controles financieros, aseguradores y marítimos elevará los costes de transacción para las economías latinoamericanas, especialmente para aquellas más abiertas y dependientes del comercio exterior. A medio plazo, esta dinámica puede acelerar procesos de alineamiento económico forzado, reduciendo aún más los márgenes de autonomía de los Estados de la región.

Impacto de la intervención estadounidense en Venezuela sobre los intereses chinos en América Latina

La intervención de Estados Unidos en Venezuela constituye un acto de reafirmación hegemónica con efectos que trascienden el caso venezolano y afectan directamente a la proyección china en el área. No se trata únicamente de neutralizar a un régimen adverso, sino de reordenar el espacio hemisférico y delimitar los márgenes de actuación de potencias extrahemisféricas.

[8] Vortexa Analytics, Venezuelan crude flows to China, 2025.

[9] https://www.reuters.com/business/energy/chinas-oil-investments-venezuela-2026-01-05/?utm_source=chatgpt.com

Desde la perspectiva china, Venezuela había funcionado como un nodo estratégico para la conversión de financiación en influencia energética y política mediante esquemas de deuda respaldada por petróleo. La intervención estadounidense desarticula este mecanismo: el acceso privilegiado a los recursos venezolanos queda comprometido y activos considerados estratégicos pasan a convertirse en pasivos expuestos a control externo. Venezuela deja así de ser un pilar funcional de la arquitectura china en el hemisferio occidental.

Más allá de Venezuela, la operación tiene un efecto demostrativo regional. Estados Unidos señala que América Latina no es un espacio neutral ni post-hegemónico, sino un ámbito donde persisten líneas rojas estratégicas. Desde una lógica decisionista en la teoría schmittiana, Washington no actúa para hacer cumplir una norma, sino para crear un nuevo marco de hechos que condiciona las decisiones de terceros. La introducción explícita de la coerción obliga a China a recalibrar su cálculo de riesgos y visibilidad política.

Como resultado, es previsible una reconfiguración selectiva de la estrategia china. Pekín no se retirará de la región (préstamos a Chile, Perú y Argentina, puerto de Chancay, Brasil socio clave,…), pero reducirá su exposición en Estados inestables o abiertamente confrontados con Estados Unidos, al tiempo que reforzará su presencia en países más previsibles y capaces de gestionar la competencia entre grandes potencias. Esta diferenciación incrementará las asimetrías estratégicas en América Latina.

Finalmente, aunque China reforzará su discurso en defensa de la soberanía y la no intervención, su respuesta será previsiblemente prudente y contenida. Pekín evitará la confrontación directa con Washington en el hemisferio occidental y priorizará la protección de sus activos existentes. La intervención en Venezuela no expulsa a China de América Latina, pero estrecha de forma significativa su margen de maniobra en un entorno regional cada vez más marcado por la lógica de poder y decisión soberana.

Implicaciones específicas para Colombia

Colombia constituye el caso más sensible y estratégico de toda la región ante la operación estadounidense en Venezuela. Su posición geográfica, su historia de conflicto armado interno y su relación estructural con Estados Unidos convierten cualquier

alteración del equilibrio venezolano en un factor de impacto directo sobre la seguridad y la estabilidad colombianas.

La frontera colombo-venezolana como espacio estratégico crítico

La frontera colombo-venezolana —más de 2.200 kilómetros, extensos tramos selváticos y fluviales, débil presencia estatal y economías ilícitas consolidadas— se reafirma como uno de los espacios geopolíticos más inestables de América Latina. La caída o debilitamiento del control central en Venezuela incrementa los riesgos de desorden, competencia armada y captura territorial por actores no estatales.

Departamentos como Norte de Santander, Arauca, La Guajira y Vichada enfrentan ya una presión creciente en términos de seguridad, gobernabilidad local y cohesión social al calor del fallido plan Paz Total del presidente Petro. La frontera deja de ser únicamente un problema policial o migratorio para convertirse en un desafío político integral que exige coordinación militar, inteligencia, aspectos sociales y diplomacia preventiva.

Grupos armados, economías ilícitas y reconfiguración del conflicto

La posible fragmentación del aparato coercitivo venezolano abre oportunidades para que disidencias de las FARC, el ELN y redes criminales transnacionales amplíen sus áreas de retaguardia, consoliden corredores logísticos y refuercen sus economías ilícitas (narcotráfico, minería ilegal, contrabando de combustibles y armas).

Este escenario tensiona profundamente la ya debilitada estrategia de “paz total” del gobierno colombiano. La coexistencia entre negociación política y expansión territorial de actores armados puede erosionar la legitimidad del proceso y obligar al Estado a reforzar su capacidad coercitiva, incluso a costa de contradicciones internas en el discurso gubernamental.

Impacto geopolítico en la relación con Estados Unidos

El posicionamiento crítico del gobierno colombiano frente a la operación estadounidense introduce fricciones en una relación históricamente asimétrica pero funcional. Aunque no se anticipa una ruptura, sí es plausible un deterioro gradual del clima político que afecte

ámbitos sensibles como la cooperación antinarcóticos, el intercambio de inteligencia y la asistencia militar.

Colombia queda atrapada en una tensión estructural: por un lado, su dependencia objetiva de Estados Unidos en materia de seguridad; por otro, la necesidad de preservar autonomía política y legitimidad regional. Esta ambivalencia puede traducirse en una política exterior errática o defensiva, con costes estratégicos acumulativos.

Escenario electoral y riesgos de instrumentalización

Las próximas elecciones presidenciales en Colombia añaden una capa adicional de incertidumbre. Venezuela puede convertirse en un elemento de instrumentalización política interna, polarizando el debate entre soberanía, seguridad y alineamiento internacional. En este contexto, cualquier deterioro de la situación fronteriza tendrá efectos directos sobre la estabilidad política interna y la agenda de seguridad nacional. Este asunto será sin duda el punto central de debate de los candidatos a la sede presidencial de Nariño.

Implicaciones específicas para México

México enfrenta la operación estadounidense en Venezuela desde una posición distinta pero igualmente compleja. Su peso regional, su tradición diplomática y su interdependencia estructural con Estados Unidos limitan severamente su margen de maniobra[10].

Doctrina Estrada, no intervención y realismo estratégico

La Doctrina Estrada[11] y el principio de no intervención constituyen pilares históricos de la política exterior mexicana. Sin embargo, el caso venezolano pone de manifiesto los

[10] https://elpais.com/mexico/2026-01-10/mexico-defiende-su-soberania-ante-el-vendaval-de-trump.html

[11] La Doctrina Estrada es un principio de política exterior formulado en 1930 por Genaro Estrada, entonces secretario de Relaciones Exteriores de México. Sostiene que los Estados no deben pronunciarse sobre la legitimidad o ilegitimidad de los gobiernos extranjeros, ya sea reconociéndolos o desconociéndolos, porque hacerlo implica una injerencia en los asuntos internos de otro país. En lugar de "reconocer gobiernos", los Estados simplemente mantienen, suspenden o modifican relaciones diplomáticas según sus intereses, sin emitir juicios políticos.

límites prácticos de este marco doctrinal en un contexto de hegemonía hemisférica reforzada.

México se ve obligado a expresar su rechazo formal a la intervención sin romper con Washington, dado que su relación bilateral condiciona aspectos vitales como comercio, migración, seguridad fronteriza y estabilidad macroeconómica. El resultado es una diplomacia de equilibrios, más reactiva que proactiva. La presidenta Sheimbaum debe hacer equilibrios dialecticos y diplomáticos que pueden verse definitivamente truncados caso de que los EE.UU. prosigan sus intervenciones contra el narcotráfico más allá del Río Grande tal y como ya han anunciado.

Energía, Cuba y presión indirecta

La retirada de Venezuela como proveedor energético de Cuba reposiciona a México como actor relevante en el suministro de combustibles a la isla. Esta situación expone a México a presiones indirectas por parte de Estados Unidos, que puede utilizar el precedente venezolano para endurecer el escrutinio sobre flujos energéticos regionales.

La cuestión energética se convierte así en un vector de vulnerabilidad estratégica: cualquier decisión mexicana en este ámbito adquiere una dimensión geopolítica que trasciende lo bilateral y se inscribe en la lógica de hegemonía hemisférica.

Seguridad, control financiero y cooperación ampliada

La narrativa estadounidense de orden hemisférico puede traducirse en mayores exigencias de cooperación en ámbitos como control marítimo, supervisión financiera, lucha contra el crimen organizado y control de cadenas logísticas. Para México, estas demandas plantean dilemas de soberanía y gobernanza interna, especialmente en lo relativo al papel de sus fuerzas armadas y organismos civiles.

Escenarios prospectivos

La evolución de la situación venezolana y sus efectos regionales dependerán de múltiples variables internas y externas. A continuación, se presentan tres escenarios plausibles, no excluyentes, que permiten anticipar riesgos y oportunidades estratégicas.

Escenario 1: Transición controlada bajo tutela externa

En este escenario, Estados Unidos lograría articular una transición política relativamente ordenada en Venezuela, con apoyo selectivo de actores regionales, con una estabilización gradual y la sustitución progresiva del aparato estatal chavista. Incluso a medio plazo con la articulación de unas elecciones libres que configuraran una nueva etapa en la historia del país. Las externalidades negativas inmediatas —migración masiva, violencia transfronteriza— se contienen.

No obstante, este escenario consolida un precedente estructural: la legitimación de intervenciones externas y la normalización de tutelas externas sobre Estados colapsados. A medio plazo, ello debilita aún más el principio de soberanía en América Latina y refuerza la lógica de hegemonía hemisférica estadounidense.

Escenario 2: Fragmentación prolongada y competencia armada

Un segundo escenario contempla la incapacidad de consolidar una autoridad legítima en Venezuela, que derive en una fragmentación prolongada del poder. Actores armados preexistentes, redes criminales y élites locales competirían por territorios y rentas, generando altos costes de seguridad regional. Los EE. UU. serían renuentes a implicarse más decididamente en la seguridad interna de Venezuela.

Este escenario impactaría especialmente a Colombia, al Caribe y a los países andinos, obligándolos a destinar mayores recursos a control fronterizo y seguridad interna. La región se vería atrapada en una dinámica de gestión permanente de crisis.

Los EE. UU. se enfrentarían al dilema de ver fracasada su operación o verse forzados a intervenir directamente y con presencia permanente en el país algo complicado con aún recientes en la memoria los fiascos de Irak o Afganistán, un Congreso y Senado refractarios y una opinión pública poco favorable a más aventuras externas.

Escenario 3: Escalada geopolítica y reequilibrio externo

Finalmente, una reacción más activa de China o Rusia en otros espacios latinoamericanos en defensa de sus intereses podría intensificar la competencia estratégica. La coerción norteamericana sin la búsqueda de sinergias y el rechazo

popular traducido en resultados electorales podría provocar el deslizamiento de algunos Estados hacia la esfera china. Sin confrontación directa, se produciría un reequilibrio mediante inversiones, acuerdos militares, control de infraestructuras críticas y presión diplomática.

Este escenario reduciría aún más los márgenes de autonomía regional y consolidaría a América Latina como teatro secundario de una rivalidad entre grandes potencias.

Conclusiones

La operación de Estados Unidos en Venezuela marca una ruptura estructural con el orden liberal hemisférico y acelera la transición hacia un sistema internacional caracterizado por la intervención (no solamente militar), la primacía del poder material y la geoeconomía. No se trata de un episodio excepcional ni de una anomalía latinoamericana, sino de un caso paradigmático de cómo las grandes potencias y muy especialmente los EE.UU. de la administración Trump están redefiniendo las reglas del juego en un entorno de competencia estratégica abierta.

La operación tiene un efecto demostrativo de alcance regional: Estados Unidos señala que América Latina no constituye un espacio post-hegemónico ni un terreno neutral para la expansión de potencias extrahemisféricas, sino un ámbito donde subsisten líneas rojas geoestratégicas. La introducción explícita de la coerción estadounidense obliga a China a recalibrar su cálculo de riesgos, retornos y visibilidad política en este entorno geográfico.

Para América Latina, el impacto es profundo y duradero. El principio de no intervención pierde su función protectora, la acción colectiva regional se debilita y la política exterior se bilateraliza bajo condiciones de asimetría creciente. La región se enfrenta a un escenario en el que la norma ya no garantiza estabilidad ni previsibilidad, y donde la capacidad de decisión depende cada vez más de recursos materiales y alineamientos estratégicos. Esta pérdida de principios contribuye a explicar el desconcierto moral que hoy atraviesa a América Latina. Algunos dirigentes celebran la caída de Maduro sin interrogarse por los medios utilizados; otros condenan la intervención estadounidense mientras guardaban silencio —o mostraban tibieza— ante la dictadura que la hizo posible (o necesaria).

Colombia y México ilustran dos formas distintas de vulnerabilidad estructural. Colombia aparece como frontera viva de la inestabilidad, expuesta a externalidades de seguridad, reconfiguración armada y tensiones internas entre soberanía discursiva y dependencia estratégica. México, por su parte, encarna los límites de la autonomía diplomática de una potencia regional profundamente interdependiente con Estados Unidos, obligada a gestionar presiones energéticas, securitarias y económicas sin margen real para la confrontación.

En este nuevo contexto, América Latina no dispone de opciones ideales. El desafío estratégico no consiste en restaurar un orden liberal que ya no existe y al que no se le espera una reedición, sino en desarrollar capacidades mínimas —institucionales, económicas y de seguridad— que permitan gestionar crisis, reducir externalidades y preservar márgenes acotados pero reales de autonomía estratégica.

En cuanto a NNUU, la organización, que vive sus peores horas, está actuando más como foro de debate y denuncia doctrinal que como mecanismo de restricción efectiva a la operación, lo que revela las tensiones actuales en el sistema internacional frente a actos de fuerza unilateral. Esto conecta con la idea de que el orden westfaliano post-1945 enfrenta tensiones profundas si es que no está ya en acusada retirada.

Nos encontraríamos así en el interregno gramsciano[12]: el orden liberal surgido tras el final de la Guerra Fría ha perdido capacidad de generar consenso, previsibilidad y liderazgo efectivo, pero ningún modelo alternativo ha logrado todavía articular una hegemonía estable. Las normas, instituciones y narrativas que estructuraron la globalización durante tres décadas muestran signos de agotamiento, mientras emergen potencias revisionistas, fragmentación geopolítica y dinámicas de competencia estratégica sin reglas claras. En este vacío de autoridad y legitimidad proliferan fenómenos «morbosos» como los denominaba Gramsci—conflictos prolongados, polarización extrema, instrumentalización del derecho internacional y retorno del poder duro— que no anuncian aún un nuevo orden, sino la incertidumbre propia de una transición histórica confirmando que lo viejo ya no gobierna y lo nuevo todavía no puede nacer.

[12] A. Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, "La crisis consiste precisamente en el hecho de que lo viejo muere y lo nuevo no puede nacer; en este interregno se verifican los fenómenos morbosos más variados."

La alternativa no es la neutralidad ni la defensa abstracta de normas vaciadas de eficacia, sino conseguir un margen limitado de actoría a la hora de adaptarse a un orden definido por otros y que ya es una realidad. La operación en Venezuela anticipa así un futuro regional marcado por decisiones difíciles, dilemas de alineamiento y una creciente centralidad del real power en la política internacional.

Como dice Guillem Colom en su reciente Documento de Opinión IEEE (110/2025):

> «El regreso explícito de la política de poder (*power politics*) parte de la premisa de que la estabilidad del sistema internacional depende cada vez menos de instituciones y regímenes multilaterales y más de la capacidad de Estados Unidos para ejercer coerción efectiva, imponer costes estratégicos, limitar los beneficios de sus competidores y salvaguardar su soberanía frente a influencias externas[13]».

*Francisco Marquez de la Rubia**
Analista del IEEE.
@FMarquezdlr

[13] Colom-Piella, Guillem. De la hegemonía liberal al America First doctrinal. La ESN EEUU 2025. Documento de opinión 110/2025 IEEE.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

02/2026 14 de enero de 2026

Rocío de los Reyes Ramírez

Chile ante el nuevo orden o desorden global

Chile ante el nuevo orden o desorden global

Resumen:

El triunfo de José Antonio Kast en las elecciones presidenciales chilenas de 2025 abre un nuevo ciclo político caracterizado por una fuerte demanda social de orden y estabilidad tras años de conflictividad e incertidumbre institucional. Este documento analiza cómo dicho giro interno condiciona los márgenes reales de transformación del país y su proyección internacional en un contexto global marcado por la competencia entre grandes potencias. A partir de la noción de autonomía estratégica condicionada, se examinan las continuidades y ajustes en la política exterior chilena, con especial atención a sus relaciones con China, Estados Unidos y su entorno regional. Chile tenderá hacia una estrategia pragmática, basada en cooperación selectiva, alineamientos funcionales y cautela operativa, orientada a preservar estabilidad interna y previsibilidad externa en un escenario internacional crecientemente volátil.

Palabras clave:

Chile, política exterior, autonomía estratégica, seguridad, Estados Unidos, China, Sudamérica.

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.

Chile in the face of the new global order or disorder

Abstract:

The victory of José Antonio Kast in Chile's 2025 presidential elections opens a new political cycle marked by a strong social demand for order and stability following years of conflict and institutional uncertainty. This paper analyzes how this internal shift shapes the country's real margins for transformation and its international projection within a global context defined by intensifying competition among major powers. Drawing on the concept of conditioned strategic autonomy, it examines both continuities and adjustments in Chilean foreign policy, with particular attention to its relations with China, the United States, and its regional environment. Chile is expected to move toward a pragmatic strategy based on selective cooperation, functional alignments, and operational caution, aimed at preserving internal stability and external predictability in an increasingly volatile international environment.…

Keywords:

Chile; foreign policy; strategic autonomy; security; United States; China; South America.

«Los fuertes hacen lo que pueden
y los débiles sufren lo que deben».

Tucídides

Introducción

La elección presidencial chilena del pasado año 2025 ha significado mucho más que un triunfo electoral claro de José Antonio Kast —líder del Partido Republicano y figura central de la derecha conservadora chilena—, pues ha revelado un cambio estructural en el eje de la política nacional. Por primera vez desde el retorno a la democracia en 1988, la división entre partidarios y opositores del régimen militar de Augusto Pinochet (1973–1990), que durante más de tres décadas funcionó como clivaje fundamental de la política chilena, ha dejado de ordenar de manera decisiva el comportamiento electoral, y el mapa territorial del voto ha mostrado una fuerte continuidad con el plebiscito constitucional de 2022, cuando se rechazó la propuesta de nueva Constitución, y no con las coordenadas históricas de la transición democrática[1]. Esto evidencia la emergencia de un nuevo eje de conflicto político, restauración versus refundación, que no se define por la memoria del régimen autoritario, sino por interpretaciones contrapuestas del ciclo abierto en 2019, marcado por el estallido social, la crisis de legitimidad institucional y el proceso constituyente[2].

La campaña presidencial de 2025 reflejó con claridad esta dicotomía. Mientras Kast estructuró su discurso en torno a la recuperación del orden, la seguridad y la capacidad estatal —el «cómo» restablecer la normalidad—, la candidata de centroizquierda Jeannette Jara puso el énfasis en el contenido de las transformaciones sociales pendientes —el «qué» cambiar—. Es por ello que resulta particularmente significativo que ninguno de los principales candidatos organizara su narrativa en torno al eje dictadura–democracia, cuya ausencia contrasta con su centralidad histórica durante décadas.

[1] SERVEL (Servicio electoral de Chile). Disponible en: https://www.servel.cl/resultados-preliminares-eleccion-presidencial-y-parlamentarias-2025/
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha del 9 de enero de 2026.
[2] ALTAMAN, D. «Restauración vs. refundación: cómo el ciclo 2019–2023 reconfiguró el conflicto político chileno», *La Tercera*. 16/12/25. Disponible en: https://www.latercera.com/opinion/noticia/el-nuevo-clivaje-de-la-politica-chilena/

Este cambio no se manifiesta únicamente en el comportamiento del electorado, sino también en las posiciones adoptadas por dirigentes políticos de larga trayectoria. Figuras emblemáticas de la etapa de transición democrática, como el expresidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle —históricamente identificado con la oposición al régimen militar y con la centroizquierda chilena—, han expresado apoyo o cercanía a posturas que hoy se asocian a una agenda centrada en el orden, la seguridad y la estabilidad institucional. En el pasado, cuando la división entre partidarios y opositores de la dictadura estructuraba la vida política, este tipo de posicionamientos habría resultado prácticamente impensable. Su aparición en el escenario actual evidencia hasta qué punto han cambiado las referencias políticas que orientan a las élites y al debate público en Chile.

Este debate, lejos de limitarse al ámbito interno, tiene implicaciones directas sobre la manera en que el país se proyecta en su entorno regional y en el sistema internacional. Las prioridades que se deriven de esta lectura —ya sea un mayor énfasis en el orden, la estabilidad institucional y la previsibilidad, o la apuesta por transformaciones estructurales más profundas— condicionarán el perfil de Chile como actor regional, su disposición a asumir liderazgos y su grado de alineamiento o autonomía frente a otros países latinoamericanos y a los principales actores extrarregionales.

En un contexto iberoamericano caracterizado por la fragmentación política, el debilitamiento de los mecanismos de integración y la creciente competencia entre potencias externas[3], la forma en que Chile gestione este nuevo ciclo interno influirá en su capacidad para presentarse como un socio confiable y previsible, o, por el contrario, como un país absorbido por sus tensiones domésticas.

Las decisiones que se adopten en materia de seguridad, política económica y política exterior estarán estrechamente vinculadas a este debate interno, con efectos sobre la posición de Chile en el Cono Sur, en la Alianza del Pacífico y en su relación con actores clave como Estados Unidos, China y la Unión Europea[4].

Comprender esta conexión entre dinámica política interna y proyección exterior resulta, por tanto, esencial para analizar el lugar que Chile ocupará en el tablero regional e internacional en los próximos años.

[3] RUIZ-CAMACHO, Paula. «¿Integración o fragmentación? América Latina y el orden liberal», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n.º 139. Abril de 2025, pp. 31–50. Disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2025-04/31-50_PAULA%20RUIZ%20CAMACHO.pdf

[4] OECD Economic Surveys: Chile 2025. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-chile-2025_efad96ce-en.html

Chile tras las elecciones y sus márgenes reales de transformación

Los resultados de las elecciones presidenciales chilenas de 2025 se podrían interpretar en un marco más amplio que el estrictamente electoral. Chile llega a este nuevo ciclo político tras más de una década de acumulación de tensiones estructurales —sociales, institucionales y económicas— que se manifestaron con especial intensidad a partir del estallido social de 2019 y de los posteriores procesos constituyentes fallidos. Este trasfondo condiciona tanto el significado del triunfo de la derecha como los márgenes reales de acción del nuevo gobierno.

Figura 1. José Antonio Kast celebrando su victoria en las elecciones presidenciales chilenas de 2025.
Fuente: AFP / EITAN ABRAMOVICH.

En este contexto, la victoria de José Antonio Kast en la segunda vuelta presidencial, con algo más del 58 % de los votos válidos, representa un giro político relevante, pero no necesariamente una ruptura sistémica. El resultado electoral expresa, ante todo, una reacción significativa de amplios sectores del electorado frente al ciclo abierto en 2019, marcado por la percepción de deterioro del orden público, la inseguridad, la presión migratoria y una prolongada incertidumbre institucional[5].

La reinstauración del voto obligatorio, que elevó notablemente la participación electoral, refuerza la legitimidad formal del resultado, pero también introduce una mayor heterogeneidad en el perfil del votante, dificultando lecturas ideológicas lineales[6].

[5] CARO, Isabel. «4 claves que explican el contundente triunfo de Kast en Chile (y qué dicen de los desafíos que enfrenta), *BBC Mundo.* 15/12/25. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/c4ge41lwqk4o

[6] LEAL, Christian. «Cifras revelan cómo José Antonio Kast ganó elección gracias al voto obligatorio», *BIOBIO Chile*. 28/12/25. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2025/12/28/cifras-revelan-como-jose-antonio-kast-gano-eleccion-gracias-al-voto-obligatorio.shtml

Desde el punto de vista del equilibrio de poder, el nuevo escenario político chileno se caracteriza por una clara asimetría entre el Ejecutivo y el Legislativo. Aunque las fuerzas conservadoras y de derecha han incrementado su representación parlamentaria, el Congreso resultante sigue estando fragmentado y no otorga al nuevo gobierno una mayoría suficiente para impulsar reformas estructurales sin negociación interpartidaria. Este dato es central para un análisis geopolítico, ya que actúa como un mecanismo de contención institucional que limita la posibilidad de cambios significativos tanto en política interior como en política exterior.

Más allá del cambio en la orientación del Ejecutivo, las continuidades institucionales siguen siendo uno de los rasgos definitorios del caso chileno. La arquitectura del Estado —incluida la autonomía del Banco Central, el marco fiscal y la estabilidad del sistema jurídico— ha demostrado una notable resiliencia incluso en momentos de elevada conflictividad social. Estas continuidades funcionan como anclajes estructurales que reducen la volatilidad estratégica del país y refuerzan su previsibilidad como actor regional e internacional.

En el plano económico, el nuevo gobierno hereda un modelo de desarrollo basado en la apertura comercial, la inserción en los mercados globales y una fuerte dependencia de sectores estratégicos como la minería. Si bien el discurso político puede anticipar ajustes en determinadas políticas públicas, los condicionantes macroeconómicos —crecimiento moderado, dependencia de la demanda externa, disciplina fiscal— limitan la posibilidad de una reorientación profunda del modelo económico chileno en el corto y medio plazo[7]. Desde una perspectiva geopolítica, esta continuidad consolida a Chile como un actor estable dentro de las cadenas globales de valor y como un socio previsible para los actores externos.

En el ámbito social, el nuevo ciclo político se abre con un escenario marcado menos por la movilización activa que por una fatiga social acumulada y un cambio perceptible en las prioridades ciudadanas. Las demandas que emergieron con fuerza durante el estallido de 2019 no han desaparecido. Ese levantamiento masivo, que incluyó manifestaciones pacíficas con más de un millón de personas solo en Santiago y se extendió por todo el país, puso en evidencia fracturas profundas acumuladas en la sociedad chilena, no

[7] OECD Economic Surveys: Chile 2025. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/oecd-economic-surveys-chile-2025_efad96ce-en/full-report/macroeconomic-developments-and-policy-challenges_7984f8c6.html

únicamente por el aumento de tarifas o la violencia en las calles, sino como expresión de malestares estructurales en el acceso a educación, salud y pensiones[8].

Tras años de protesta, dos procesos constituyentes y cambios políticos consecutivos, algunas de las preocupaciones sociales originales parecen haber sido parcialmente desplazadas en el debate público por preocupaciones inmediatas asociadas a seguridad, migración y control del orden, que han ganado prominencia en la percepción ciudadana y en las prioridades de los partidos políticos durante y después de las elecciones de 2025[9]. Este giro discursivo refleja que, aunque las causas estructurales siguen siendo relevantes —como lo reconoce incluso el jefe de la oficina regional de Derechos Humanos de Naciones Unidas al señalar que las desigualdades profundas persisten— las preocupaciones cotidianas de una parte significativa de la población se han desplazado temporalmente hacia demandas vinculadas con la seguridad y la estabilidad pública. Este desplazamiento no implica una resolución de los conflictos sociales de fondo, sino una reordenación coyuntural de las urgencias percibidas por amplios sectores de la población[10].

El resultado electoral de 2025 no necesariamente refleja un respaldo explícito a un proyecto ideológico coherente a largo plazo. La victoria de la derecha podría ser, en gran parte, producto de una combinación de ansiedad social, inseguridad percibida y la ausencia de una alternativa centrista claramente articulada, más que un giro ideológico neto. Muchos votantes, desconectados de los partidos tradicionales, parecen haber priorizado estabilidad, orden y respuestas concretas a preocupaciones cotidianas —especialmente relacionadas con la seguridad— sobre un compromiso con un proyecto político clásico de derecha. En esta línea, expertos del David Rockefeller Center for Latin American Studies (Universidad de Harvard) han descrito el contexto electoral chileno reciente como el de una sociedad «políticamente huérfana», en la que amplios sectores

[8] «Malestar social en Chile: crisis de seguridad, economía y política, análisis de cómo los malestares estructurales siguen presentes tras 2019», *Diálogo Político*. 8/4/25. Disponible en: https://dialogopolitico.org/agenda/analisis/malestar-social-chile

[9] «El nuevo mapa político-cultural en Chile gira a la derecha y desafía al progresismo, sobre prioridades de seguridad y migración en el contexto post estallido», *El País*. 28/10/25. Disponible en: https://elpais.com/chile/2025-10-28/el-nuevo-mapa-politico-cultural-en-chile-gira-a-la-derecha-y-desafia-al-progresismo.html

[10] CASTRO, M. «Chile cumple cinco años del estallido social con demandas vigentes, pero con otras prioridades», *El País*. 18/10/24. Disponible en: https://elpais.com/chile/2024-10-18/chile-cumple-cinco-anos-del-estallido-social-con-demandas-vigentes-pero-con-otras- prioridades.htm

del electorado optan por alternativas que prometen orden y respuestas inmediatas ante la ausencia de liderazgos moderados capaces de articular consensos estables[11].

Desde esta perspectiva, el nuevo gobierno enfrenta una sociedad menos movilizada que en años anteriores, pero no necesariamente más cohesionada. Las tensiones sociales no han desaparecido, sino que han cambiado de forma y de prioridades en el debate público, manifestándose ahora con mayor intensidad en la percepción de inseguridad, preocupaciones por la migración y una demanda por respuestas efectivas de las instituciones para restaurar el orden cotidiano[12].

Esta coexistencia, entre demandas sociales no resueltas en su dimensión estructural y una agenda política centrada en el orden, constituye uno de los principales condicionantes de la gobernabilidad a corto y medio plazo. El énfasis en la seguridad y el control territorial, que ha dominado gran parte de la discusión pública y las propuestas de campaña, actúa como mecanismo de contención del conflicto social; al mismo tiempo, limita los márgenes de acción del Ejecutivo para abordar reformas de amplio alcance en áreas como protección social, inclusión o desigualdad redistributiva[13].

Esta priorización refleja no solo la percepción ciudadana de que la inseguridad es un problema urgente, sino también una respuesta política cauta ante la fragmentación social y la volatilidad de las demandas.

Las encuestas de clima social, realizadas poco antes de la segunda vuelta presidencial de 2025, muestran que una parte significativa de la población identifica la delincuencia y la inmigración irregular como los principales problemas que enfrenta el país, por encima de otras demandas tradicionales como educación o desigualdad, lo que evidencia un desplazamiento de temáticas que condicionan hoy la agenda política[14].

A estas restricciones se suma un factor decisivo para comprender los límites efectivos del cambio político: la configuración del poder legislativo chileno y sus implicaciones para la gobernabilidad. El Congreso resultante de las elecciones de 2025 ha quedado

[11] DAVID ROCKEFELLER CENTER FOR LATIN AMERICAN STUDIES (DRCLAS), Harvard University. *Experts* «Describe a Politically 'Homeless' Chile as Public Anxiety Shapes the Election». 20/11/25. Disponible en: https://www.drclas.harvard.edu/news/2025/11/experts-describe-politically-homeless-chile-public-anxiety-shapes-2025-election

[12] Encuesta ICSO-UDP (noviembre 2025), Serie Clima Social. Disponible en: https://icso.udp.cl/encuesta-icso-udp-noviembre-2025-serie-clima-social-el-clima-antes-del-cierre

[13] OECD. *Closing social protection gaps in Chile*. Disponible en: https://www.oecd.org/en/publications/expanding-social-protection-and-addressing-informality-in-latin-america_86c1fd38-en/full-report/closing-social-protection-gaps-in-chile_f05752ea.html

[14] «¿Qué preocupa más a la ciudadanía chilena en 2025? Esto dicen tres encuestas clave», *Tenemos que hablar de Chile*. 12/8/25. Disponible en: https://www.tenemosquehablardechile.cl/noticias/seguridad-inmigracion-corrupcion-principales-preocupaciones-ciudadania-chile-2025

claramente fragmentado, con múltiples fuerzas políticas representadas y sin que ninguna de ellas —ni por separado ni por coaliciones consolidadas— haya alcanzado mayorías sólidas en las cámaras legislativas. Ningún bloque obtuvo un control absoluto de la Cámara de Diputados ni del Senado, lo que impone un escenario de negociación constante para la aprobación de leyes claves[15].

Esta fragmentación parlamentaria responde tanto al sistema electoral proporcional como a la dispersión del voto entre distintas fuerzas emergentes y partidos tradicionales debilitados. Entre estos factores se incluye el ascenso de formaciones como el Partido de la Gente[16], con un discurso abiertamente antipartidos, centrado en la crítica a las élites tradicionales y en la promesa de una representación directa de la ciudadanía, que consiguió una representación significativa en la Cámara Baja. La presencia de múltiples coaliciones y grupos menores obliga al Ejecutivo a interactuar con una amplia gama de actores, lo que complica la construcción de mayorías automáticas y la estabilidad de agendas legislativas amplias[17].

En este contexto, la ausencia de mayorías propias implica que el gobierno entrante no dispone de un bloque parlamentario homogéneo que respalde de manera automática sus propuestas de ley. Aunque las fuerzas identificadas con la derecha y los sectores conservadores han conseguido una ventaja relativa, a menudo no logran reunir el cuórum necesario para aprobar iniciativas importantes sin apoyo externo, y las cifras muestran que para las reformas que exigen mayorías cualificadas se requerirá negociar con actores fuera de la coalición principal[18].

Esta lógica parlamentaria promueve un clima de necesidad de acuerdos puntuales y pragmáticos, donde cada proyecto de ley debe constituir una base de negociación individual con distintas bancadas según el tema, su costo político y su impacto social.

Esa dinámica hace que la política legislativa tienda hacia la búsqueda funcional de consensos sobre medidas específicas, más que a la imposición de una agenda programática amplia o ideológicamente cohesiva. Para proyectos estructurales —como

[15] «La ultraderecha se dispara en el Legislativo de Chile pero la oposición no logra mayoría», *EFE*. 17/11/25. Disponible en: https://efe.com/mundo/2025-11-17/legislativas-chile-avance-ultraderecha/

[16] El Partido de la Gente (PDG) es una colectividad política chilena fundada en 2019 por Franco Parisi, caracterizada por su fuerte componente ciudadano, uso de democracia digital y un discurso populista posideológico.

[17] «Elecciones parlamentarias 2025: El Congreso en disputa con caras conocidas y nuevas estrategias: Cambios de partido, retornos y desafíos legislativos», *Chile News*. 17/11/25. Disponible en: https://www.chilenews.cl/miradas/9294/2025-11-30/Elecciones-parlamentarias-2025-congreso-chile-jara-kas

[18] DECIDECHILE by Unholster. «Candidaturas Parlamentarias: Continuidad y reconfiguración». Disponible en: https://www.decidechile.cl/analisis/presidenciales-y-parlamentarias-2025/candidaturas-parlamentarias-continuidad-y-reconfiguracion

cambios al sistema de pensiones, reformas tributarias profundas o transformaciones amplias en políticas públicas—, la falta de mayorías claras implica que el Ejecutivo debe invertir tiempo político en construir respaldos amplios, lo que fomenta estrategias de política gradual y defensiva, orientadas a resultados tangibles en el corto plazo, pero menos ambiciosas en términos de transformación sistémica.

Considerada en el contexto global, esta variación hace que Chile enfrente un ciclo en el que la gobernabilidad dependerá tanto de la capacidad de negociar acuerdos mínimos con múltiples fuerzas intermedias como de la habilidad del Ejecutivo para modular las expectativas sociales y parlamentarias. El resultado es una lógica operativa orientada más a estabilidad y ajustes incrementales que a reformas profundas, en sintonía con una agenda ciudadana centrada en orden y respuestas concretas antes que programas ideológicos extensos.

En suma, este contexto sugiere que Chile mantendrá un perfil de estabilidad y previsibilidad, con una orientación predominantemente pragmática, más inclinada a ajustes graduales que a redefiniciones de fondo en su posicionamiento regional e internacional.

Rumbo internacional y estrategia global

El rumbo internacional de Chile tras las elecciones de 2025 debe enmarcarse en un orden mundial en transformación, caracterizado por la intensificación de la competencia estratégica entre potencias globales, cambios en las prioridades de seguridad internacional y la persistencia de cuestiones como migración, gobernanza regional y recursos estratégicos[19]. Estos factores condicionan de manera creciente las opciones de política exterior de países de tamaño medio como Chile.

En materia de propuestas puntuales, el presidente electo José Antonio Kast ha planteado algunas líneas que, directa o indirectamente, pueden influir en la proyección internacional del país. Durante la campaña, Kast —quien centró gran parte de su discurso en seguridad, orden y migración— expresó su apoyo a la posibilidad de una acción internacional liderada por Estados Unidos para poner fin al régimen de Nicolás Maduro en Venezuela, calificando dicho gobierno como una dictadura y posicionándose en sintonía con una estrategia regional que privilegia la confrontación de regímenes

[19] FONDO MONETARIO INTERNACIONAL. *World Economic Outlook 2024–2025.* Disponible en: https://www.imf.org/en/Publications/WEO

considerados autoritarios. Si bien Kast ha señalado que Chile no intervendría directamente, ha afirmado que «si alguien más actúa, debe quedar claro que se está solucionando un problema para toda América Latina», lo que sitúa a Chile en un espacio de cooperación política con iniciativas externas de presión sobre el régimen venezolano[20].

Paralelamente, Kast ha propuesto medidas vinculadas a la gestión de la migración irregular, como la creación de un «corredor humanitario» para facilitar el retorno de migrantes en situación irregular a sus países de origen, en especial venezolanos, lo que indica una relación estrecha entre política interna y prioridades externas en el diseño de políticas públicas[21]. Estas propuestas reflejan un énfasis en temas que, aunque formulados desde lo doméstico, tienen implicaciones exteriores en la articulación de acuerdos regionales de control migratorio y en la cooperación con países vecinos y extrarregionales.

En cuanto a la configuración de las relaciones bilaterales prioritarias, la primera visita internacional de Kast tras su elección fue a Argentina, donde anticipó una relación estrecha con el presidente Javier Milei centrada en seguridad regional, lucha contra el crimen organizado y promoción de inversiones conjuntas, lo que anticipa la posibilidad de una mayor coordinación estratégica con gobiernos ideológicamente afines en la región[22]. Este enfoque bilateral podría abrir espacios de colaboración funcional en áreas como seguridad fronteriza y desarrollo económico, aunque también puede implicar ajustes dentro de los marcos tradicionales de integración regional.

Estas declaraciones y propuestas anticipan un enfoque de política exterior que, si bien no rompe con tendencias históricas —como la apuesta por la cooperación internacional y la diversificación de relaciones—, introduce matices propios de las prioridades internas que caracterizaron la campaña electoral.

Este contexto condiciona el punto de partida desde el cual se evaluará el comportamiento internacional de Chile en los próximos años: un país que busca gestionar sus relaciones bilaterales y multilaterales en función de prioridades percibidas como estratégicas para

[20] NDTV WORLD. «Chile President-Elect Calls For End To Venezuela's "Dictatorship"». 17/12/25. Disponible en: https://www.ndtv.com/world-news/chile-president-elect-jose-antonio-kast-calls-for-end-to-venezuelas-dictatorship-under-nicolas-maduro-9828686

[21] SANHUEZA, A. M. «Kast gestiona con presidentes de la región un corredor humanitario para devolver a los migrantes irregulares», *El País*. 17/12/25. Disponible en: https://elpais.com/chile/2025-12-16/kast-gestiona-con-presidentes-de-la-region-un-corredor-humanitario-para-devolver-a-los-migrantes-irregulares.html

[22] «Chile's president-elect meets Argentina's Milei, anticipates stronger bilateral cooperation», *EFE*. 16/12/25. Disponible en: https://efe.com/en/latest-news/2025-12-16/kast-meets-milei-anticipates-a-bilateral-relationship

su estabilidad interna, aunque dentro de marcos estructurales previos y sin indicios de reorientaciones abruptas en sus principios de inserción global.

En Sudamérica, el margen de maniobra del nuevo ejecutivo se articulará en un contexto regional marcado por una mayor afinidad ideológica con algunos gobiernos, como venimos señalando, particularmente con Argentina bajo la presidencia de Javier Milei. Kast ha apuntado su interés en profundizar una coordinación política y estratégica con gobiernos afines, lo que podría traducirse en una mayor cooperación en materia de seguridad, control fronterizo y lucha contra el crimen organizado. Esto nos llevaría a la posible incorporación de Chile al «Bloque Regional» impulsado por el presidente argentino «para replicar la estrategia de coordinación transnacional que ha utilizado históricamente la izquierda en la región, representada por el Foro de São Paulo»[23]. Sin embargo, esta aproximación también reduce el espacio para una diplomacia equidistante, al anclar parte de la acción exterior chilena en alineamientos políticos específicos dentro de la región.

Al mismo tiempo, el discurso de firmeza y orden promovido por el nuevo Ejecutivo convive con el reconocimiento implícito de los límites reales del poder chileno. La posición expresada por Kast respecto a Venezuela refleja una estrategia de apoyo político externo que preserva la soberanía formal, pero pone de manifiesto la dependencia de iniciativas impulsadas por potencias extrarregionales para abordar crisis regionales de gran escala[24]. Si bien ha centrado su mensaje en celebrar la detención de Maduro, no ha alabado explícitamente la intervención militar de Estados Unidos[25].

Esta lógica se proyectará previsiblemente en otros ámbitos de la política sudamericana, donde Chile buscará influir sin asumir costes directos elevados.

Dentro de este panorama, la relación con China se configura como uno de los principales vectores para evaluar el margen real de maniobra del nuevo gobierno chileno en política exterior. No se prevén alteraciones sustantivas en el vínculo económico bilateral, dada

[23] «Milei impulsa un bloque regional de diez países para contrarrestar a la izquierda», *Instantáneas*. 2/1/26. Disponible en: https://www.instantaneas.tic.bo/2026/01/02/internacional/milei-bloque-regional-conservador-paises/#:~:text
Foro de São Paulo: es una plataforma que reúne a partidos y movimientos políticos de izquierda de América Latina y el Caribe para coordinar estrategias y debatir temas comunes. Fue creado en 1990 por el Partido de los Trabajadores de Brasil como un espacio de diálogo y acción conjunta frente a los cambios políticos y económicos de la región.

[24] «José Antonio Kast afirma que Chile apoyará a EE. UU. si llega a intervenir militarmente en Venezuela», *La República.* 16/12/25. Disponible en: https://larepublica.pe/mundo/2025/12/16/jose-antonio-kast-afirmo-que-chile-apoyara-a-ee-uu-si-llega-a-intervenir-militarmente-en-venezuela-1592224

[25] LABORDE, A. «Boric y Kast chocan por el ataque militar de Trump a Venezuela», *El País.* 5/1/26. Disponible en: https://elpais.com/chile/2026-01-05/boric-y-kast-chocan-por-el-ataque-militar-de-trump-a-venezuela.html

la centralidad de China como primer socio comercial de Chile y el alto grado de interdependencia existente[26]. Sin embargo, el foco del Ejecutivo en el orden, el control y la gobernanza abre la puerta a realizar ajustes puntuales en la conducción política de la relación, sobre todo en áreas consideradas estratégicamente sensibles. En particular, cabe anticipar una aproximación más cautelosa hacia la inversión extranjera en sectores como recursos naturales críticos, infraestructura estratégica y tecnologías con potencial uso dual, donde el discurso de soberanía y seguridad nacional adquiere mayor peso en el nuevo ciclo político. Este enfoque no implica un cuestionamiento directo del vínculo con Pekín, pero sí una mayor disposición a evaluar costos políticos y estratégicos más allá de los beneficios económicos inmediatos.

Asimismo, el posicionamiento del nuevo gobierno frente a regímenes autoritarios y su cercanía ideológica con actores regionales alineados con Estados Unidos pueden generar tensiones discursivas indirectas con China, particularmente en un escenario internacional marcado por la competencia estratégica entre grandes potencias. No obstante, la tradición diplomática chilena de evitar alineamientos rígidos y la necesidad de preservar el acceso a mercados asiáticos sugieren que estas tensiones se expresarán más en el plano retórico que en decisiones de política exterior disruptivas.

En consecuencia, la política hacia China tenderá a desarrollarse bajo una lógica de continuidad condicionada: mantenimiento del vínculo económico-comercial como pilar central de la inserción internacional, combinado con una lectura más estratégica de los riesgos asociados a la proyección china en áreas clave[27]. Este equilibrio refleja la voluntad del nuevo gobierno de reforzar la estabilidad interna sin alterar de manera abrupta los fundamentos estructurales de la política exterior chilena, optando por una gestión pragmática y selectiva de su relación con Pekín[28].

Este enfoque no puede analizarse de forma aislada, sino como parte de una reflexión más amplia sobre la posición estratégica de Chile en su entorno geográfico inmediato y en los espacios donde proyecta su inserción internacional. En efecto, la gestión de la relación con Pekín pone de relieve una tensión estructural que atraviesa la política

[26] SUBREI. *Perspectiva del Comercio Exterior de Chile y sus Principales Socios Comerciales* (enero-junio 2024). Disponible en: https://www.subrei.gob.cl/

[27] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE CHILE. Relaciones Bilaterales. *Chile en el Exterior (China)*. Disponible en: https://www.chile.gob.cl/

[28] «Chile fortalece su comercio exterior: récord de exportaciones en el primer cuatrimestre 2025», *Interborders*. 10/6/25. Disponible en: https://interborders.com/actualidad-mundial/chile-fortalece-su-comercio-exterior-record-de-exportaciones-en-el-primer-cuatrimestre-2025

exterior del nuevo gobierno: la aspiración a reforzar la capacidad de decisión propia del país, frente a los límites reales que imponen tanto su inserción en el Pacífico como su pertenencia al espacio sudamericano. Antes de abordar la relación con Estados Unidos —actor central en la arquitectura hemisférica y global— resulta necesario examinar cómo el Ejecutivo concibe el papel de Chile en estos dos ámbitos, y hasta qué punto su énfasis en seguridad, orden y soberanía se traduce en una mayor capacidad de decisión propia o, por el contrario, en una autonomía condicionada por dependencias económicas, alineamientos regionales y asimetrías de poder.

El futuro gobierno de Kast, que asumirá la presidencia en marzo de 2026, plantea una política exterior donde la autonomía estratégica se entiende como un medio para apoyar sus prioridades internas —seguridad, control migratorio y estabilidad económica— y no como un fin en sí mismo[29]. Esta mirada influirá directamente en cómo Chile se relaciona con el Pacífico y con Sudamérica, ya que su margen de decisión estará limitado por factores estructurales y por la necesidad de colaborar con otros actores.

En el espacio del Pacífico, el nuevo Ejecutivo buscará mantener una posición activa que refuerce el perfil de Chile como plataforma de conexión entre Sudamérica y Asia-Pacífico, aunque bajo una lógica más selectiva. Iniciativas como el cable submarino Humboldt, cuya entrada en operación está prevista para este año, adquieren relevancia no solo económica, sino también estratégica, al situar a Chile como nodo digital regional[30]. No obstante, el énfasis del Gobierno en la soberanía y la seguridad anticipa una revisión más estricta de este tipo de proyectos, especialmente en lo relativo a la participación de actores extranjeros y al control de infraestructuras críticas, lo que introduce límites prácticos al margen de autonomía chilena en el Pacífico.

En conjunto, la autonomía estratégica de Chile bajo el nuevo gobierno se perfila como una autonomía condicionada: mayor asertividad discursiva y selectividad política, pero dentro de límites definidos por la interdependencia regional, la competencia geopolítica en el Pacífico y la necesidad de cooperación con actores de mayor peso. El desafío central del Ejecutivo será convertir esta autonomía limitada en una herramienta funcional

[29] MISRAJI & BEJAR ABOGADOS. «Propuestas de gobierno de José Antonio Karst (2026 - 2030)». 18/12/25. Disponible en: https://www.mba.legal/post/propuestas-de-gobierno-de-jos%C3%A9-antonio-kast-2026-2030

[30] JEREZ, S. «¿Cómo será el cable de Humboldt? La fibra óptica de solo 17 mm que conectará Chile con Asia y Oceanía», *Bio Bio Chile*. 11/6/25. Disponible en: https://www.biobiochile.cl/noticias/ciencia-y-tecnologia/pc-e-internet/2025/06/11/como-sera-el-cable-de-humboldt-la-fibra-optica-de-solo-17-mm-que-conectara-chile-con-asia-y-oceania.shtm

que refuerce la estabilidad interna sin erosionar la capacidad de Chile para operar eficazmente en su entorno inmediato y en los espacios estratégicos del Pacífico.

Estados Unidos: aliado clave en un contexto de orden y seguridad

A la luz de lo expuesto hasta ahora, este escenario sitúa a Chile ante un dilema central de su política exterior en los próximos años: cómo compatibilizar una agenda interna centrada en orden y estabilidad con un entorno regional y transpacífico crecientemente atravesado por la competencia entre grandes potencias y por dinámicas de seguridad que exceden su capacidad de control. Es precisamente en este punto donde la relación con Estados Unidos adquiere un rol articulador, no solo como vínculo bilateral, sino como referencia inevitable para comprender los límites y posibilidades de la estrategia internacional chilena en el nuevo ciclo político.

La respuesta diplomática temprana de Washington al triunfo de Kast es un indicador claro de esta centralidad. El secretario de Estado estadounidense, Marco Rubio, felicitó al presidente electo y expresó la disposición de trabajar estrechamente con su administración para fortalecer la seguridad regional y revitalizar la relación comercial bilateral ante prioridades compartidas como el control de la inmigración ilegal y la seguridad pública[31]. De manera consistente, otros representantes del gobierno estadounidense —como el secretario del Tesoro— celebraron la victoria de Kast, apuntando a la posibilidad de reforzar la cooperación en temas de orden, crecimiento y estabilidad[32].

Este discurso conjunto de felicitación y apertura de canales de diálogo sugiere que la nueva administración de Chile entrará en una fase de cooperación política significativa con Estados Unidos, especialmente en ámbitos de seguridad, migración y comercio. La reunión previa a las elecciones entre Kast y el embajador estadounidense en Santiago también anticipa este patrón, con la promesa de «impulsar una cooperación práctica»

[31] «Rubio felicitó a Kast por triunfo en las presidenciales: “Estados Unidos espera colaborar con su administración”», *CNN Chile*. 14/12/25. Disponible en: https://www.cnnchile.com/pais/rubio-felicito-a-kast-por-triunfo-en-las-presidenciales-estados-unidos-espera-colaborar-con-su-administracion_20251214/

[32] CARRIZO, E. «Secretario del Tesoro de EE. UU. celebra victoria de Kast: “Chile ha rechazado rotundamente los fracasos del comunismo”», *La Tercera*. 15/12/25. Disponible en: https://www.msn.com/es-cl/pol%C3%ADtica/gobierno/secretario-del-tesoro-de-ee-uu-celebra-victoria-de-kast-chile-ha-rechazado-rotundamente-los-fracasos-del-comunismo/ar-AA1Sp338

entre ambos gobiernos en seguridad, crecimiento e innovación, con respeto por la institucionalidad democrática[33].

La interacción entre Chile y Estados Unidos no se limitará a gestos diplomáticos o declaraciones de buena voluntad. Desde el pasado año, la Administración de Donald Trump ha adoptado una política exterior marcadamente más asertiva en América Latina, cuyo punto más crítico ha sido, por el momento, la operación militar en Venezuela que terminó con la captura de Nicolás Maduro en Caracas y su posterior traslado a Nueva York, para enfrentar cargos federales por narcoterrorismo y conspiración vinculada al tráfico de drogas. La posición del presidente electo José Antonio Kast ha sido explícita desde un primer momento, como ya hemos venido señalando; sin embargo, ha precisado que Chile no participaría con medios militares debido a sus capacidades limitadas y a que la resolución del conflicto venezolano «no le corresponde» directamente al país[34].

Este tipo de posicionamiento —apoyo político a acciones de Washington sin participación directa— constituye un ejemplo claro de la autonomía condicionada que Chile buscará ejercer: alineamiento con ciertos objetivos de la política exterior estadounidense, como la presión sobre regímenes considerados autoritarios, sin comprometer recursos propios en operaciones de alto riesgo. La reciente operación militar de Estados Unidos en Venezuela ha generado un intenso debate en foros multilaterales y ha provocado reacciones inmediatas de gobiernos vecinos y organizaciones regionales. Diversos países latinoamericanos denunciaron la acción como una «agresión militar» y solicitaron la convocatoria urgente de instancias como la OEA (Organización de Estados Americanos) y la ONU para evaluar su legalidad y sus implicancias regionales[35]. Estas respuestas refuerzan la idea de que Washington no solo actúa como un socio de facto

[33] «Embajador de EE. UU. se reúne con Kast y asegura: Seguiremos impulsando una cooperación con Chile», *La Tercera*. 4/12/25. Disponible en: https://www.latercera.com/politica/noticia/embajador-de-eeuu-se-reune-con-kast-y-asegura-seguiremos-impulsando-una-cooperacion-con-chile/

[34] «Kast ratifica respaldo de intervención de USA a Venezuela: "Va a contar con nuestro apoyo"», *El Periodista*. 17/12/25. Disponible en: https://www.elperiodista.cl/2025/12/kast-ratifica-respaldo-de-intervencion-de-usa-a-venezuela-va-a-contar-con-nuestro-apoyo/

[35] «Las reacciones mundiales a los bombardeos estadounidenses sobre Venezuela», *El País*. 3/1/26. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2026-01-03/las-reacciones-al-bombardeo-de-venezuela-en-el-mundo.html

en materia de seguridad hemisférica, sino también como un actor cuyas decisiones reconfiguran los marcos normativos y políticos de la región[36].

Más allá de los casos puntuales como Venezuela, la ruptura global de la Administración Trump con respecto a enfoques multilaterales y su acento en intereses nacionales coincide con el énfasis programático de Kast en seguridad, orden y soberanía.

En el ámbito de la seguridad regional, la cooperación con Estados Unidos podría intensificarse en áreas como inteligencia, control de fronteras, combate al narcotráfico y crimen organizado, especialmente en el Cono Sur y en los flujos que conectan Sudamérica con rutas globales ilícitas. Estas áreas encajan directamente con la agenda interna de orden y control promovida por Kast y permiten reforzar capacidades estatales sin alterar los fundamentos de la política exterior chilena. No obstante, este fortalecimiento de la cooperación en seguridad también profundiza la dependencia de marcos y capacidades impulsadas desde Washington, lo que introduce límites claros a la aspiración de autonomía estratégica plena.

En términos económicos y comerciales, no se esperan giros drásticos en la relación con Estados Unidos, pero sí una revalorización política del vínculo. Aunque China seguirá siendo el principal socio comercial de Chile, Estados Unidos mantiene un peso clave como inversor, socio tecnológico y actor relevante en sectores estratégicos. El nuevo gobierno podría favorecer una mayor convergencia regulatoria y política con Washington en ámbitos como infraestructura crítica, tecnologías sensibles y cadenas de suministro, en línea con una lectura de seguridad económica cada vez más presente en la política estadounidense. Este enfoque, sin embargo, obligará a Chile a gestionar con cautela los equilibrios con China para evitar que el acercamiento político a Estados Unidos derive en tensiones económicas no deseadas, especialmente considerando la creciente presencia económica y estratégica de China en América Latina[37].

Esto crea un marco de oportunidades y tensiones simultáneas: por un lado, la posibilidad de articular agendas compartidas en seguridad y economía; por otro, el riesgo de que

[36] «El ataque de Estados Unidos a Venezuela del 3 de enero del 2026: a propósito de las reacciones oficiales de Estados de América Latina», *Pressenza*. 4/1/26. Disponible en: https://www.pressenza.com/es/2026/01/el-ataque-de-estados-unidos-a-venezuela-del-3-de-enero-del-2026-a-proposito-de-las-reacciones-oficiales-de-estados-de-america-latina/

[37] «China consolida su presencia económica en Latinoamérica entre fricciones con Estados Unidos», *Forbes*. 29/12/25. Disponible en: https://forbes.cl/negocios/2025-12-29/china-consolida-su-presencia-economica-en-latinoamerica-entre-fricciones-con-estados-unidos

una relación demasiado próxima con Washington reduzca la capacidad de Chile de manejar vínculos estratégicos con otros grandes actores globales.

En efecto, la cooperación en materia de seguridad y migración con Estados Unidos puede reforzar capacidades estatales chilenas en áreas de interés propio, pero también obliga a Santiago a navegar cuidadosamente los equilibrios entre alineamiento pragmático y preservación de su autonomía estratégica. La clave para el gobierno de Kast consistirá en maximizar los beneficios de la relación con Washington sin convertirla en un condicionante absoluto de su proyección internacional, especialmente en un hemisferio donde las asimetrías de poder siguen siendo profundas y las decisiones de una sola potencia pueden redibujar escenarios regionales enteros.

Conclusión

El panorama que se abre para Chile tras las elecciones de 2025 muestra un país que ha reordenado sus coordenadas políticas internas y que, al mismo tiempo, deberá redefinir su posición en un entorno internacional crecientemente competitivo. La superación de las antiguas divisiones, heredadas de la transición, ha dado paso a una disputa más contemporánea entre proyectos que buscan restaurar estabilidad institucional y otros que aspiran a retomar transformaciones profundas. Esta nueva dinámica no es transitoria: anticipa un ciclo prolongado en el que la gobernabilidad dependerá de la capacidad del Estado para gestionar tensiones más que para resolverlas de manera definitiva.

La fragmentación parlamentaria y la heterogeneidad del electorado obligarán al Ejecutivo a avanzar mediante acuerdos puntuales y estrategias graduales. Este escenario sugiere que Chile se moverá hacia un modelo de gobernabilidad incremental, donde la estabilidad se sostendrá en la capacidad de articular consensos mínimos y en la prudencia para no sobrecargar un sistema político que aún arrastra las fracturas abiertas desde 2019. En este contexto, será crucial que el gobierno gestione con realismo las expectativas ciudadanas, explicando con claridad los límites estructurales del sistema y priorizando políticas de impacto tangible en seguridad, servicios públicos y protección social, para evitar ciclos de frustración que puedan reactivar tensiones latentes.

En política exterior, Chile deberá navegar en un entorno internacional marcado por la rivalidad creciente entre Estados Unidos y China. El alineamiento político con Washington en temas de seguridad y gobernanza, visible por ejemplo en la postura frente a Venezuela, coexistirá con la necesidad de preservar un vínculo económico esencial

con Pekín. Esta dualidad exige una estrategia de equilibrio fino: mantener la cooperación con Estados Unidos en ámbitos como infraestructura crítica, tecnologías sensibles y cadenas de suministro, sin comprometer la autonomía económica ni deteriorar la relación con China. Para ello, será necesario reforzar los canales diplomáticos con ambas potencias, diversificar proveedores estratégicos y fortalecer capacidades nacionales en ciberseguridad, energía y protección de infraestructura crítica, de modo que Chile pueda absorber mejor las presiones externas sin quedar atrapado en dinámicas de rivalidad.

A nivel regional, la sintonía ideológica con gobiernos como el de Argentina abre oportunidades de coordinación en seguridad fronteriza y lucha contra el crimen organizado, pero también puede generar tensiones con otros países sudamericanos y con mecanismos multilaterales debilitados. En este escenario, Chile deberá evitar que la agenda de seguridad derive en fricciones innecesarias y, al mismo tiempo, aprovechar espacios de cooperación funcional que permitan resultados concretos. La región ofrece pocas oportunidades para grandes proyectos de integración, pero sí para iniciativas específicas en migración, control territorial y gobernanza económica, donde Chile puede desempeñar un papel útil si actúa con pragmatismo y evita sobredimensionar sus capacidades.

De cara al futuro, la estabilidad institucional seguirá siendo uno de los principales activos estratégicos del país, pero no bastará por sí sola para sostener la cohesión interna ni la relevancia internacional. Chile necesitará una política exterior de nicho, centrada en áreas donde posee ventajas comparativas —energías limpias, minería estratégica, estándares regulatorios, gobernanza oceánica— y una política interna capaz de reducir tensiones sociales sin generar expectativas de transformación inmediata. La clave estará en combinar orden interno, prudencia económica y flexibilidad diplomática, de manera que el país pueda adaptarse a un entorno global en transformación acelerada sin renunciar a su autonomía.

En síntesis, Chile entra en un periodo donde la gobernabilidad dependerá de gestionar tensiones más que de resolverlas, y donde la política exterior será un espacio de maniobra limitada pero crucial para preservar estabilidad y autonomía. El desafío central será sostener simultáneamente cohesión interna, competitividad económica y relevancia internacional en un mundo que ofrece cada vez menos espacio para posiciones neutrales. El éxito de este esfuerzo dependerá de la capacidad del país para anticipar riesgos, fortalecer sus capacidades estratégicas y actuar con pragmatismo en un entorno donde la incertidumbre será la norma más que la excepción.

*Rocío de los Reyes Ramírez**
Analista principal del IEEE

Documento
Análisis

03/2026 20 de enero de 2026

Joaquín Leguina Herrán

Demografía y politización de la inmigración

Demografía y politización de la inmigración

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama demográfico global: Impacto de las migraciones y tendencias demográficas en el siglo XXI

Editado en septiembre de 2025

Resumen:

La demografía ha visto variar sus componentes a gran velocidad en los últimos años: caída de la fecundidad, de la mortalidad y de la nupcialidad, crecimiento del envejecimiento y aparición con fuerza de los movimientos migratorios.
El presente trabajo hace un repaso de esos cambios y concluye presentando desde la óptica europea los problemas y las soluciones que ha traído a Europa —y especialmente a España— la integración social de los inmigrantes y la politización que ha traído consigo ese fenómeno.

Palabras clave:

Fecundidad, Esperanza de vida, Inmigración, Empleo de inmigrantes, Nivel educativo.

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.

Demography and politicization of immigration

Abstract:

Demography has seen its components change very rapidly in recent years: falling fertility, mortality and nuptiality. The growth of ageing and the emergence of strong migratory movements. The present paper reviews these changes and concludes by presenting from a European perspective the problems and solutions that social integration of immigrants has brought to Europe —especially to Spain— and the politicisation that this phenomenon has brought with it.

Keywords:

Fertility, Life expectancy, Immigration, Immigrant employment, Educational attainment.

Previsiones fallidas

En 1968, un profesor de Biología de la Universidad de Stanford llamado Paul Ehrlich publicó un libro (Ehrlich, 1993) donde se podía leer: «En los próximos años cientos de millones de seres humanos morirán de hambre a causa de la sobrepoblación […] nadie podrá impedir un enorme crecimiento de la mortalidad».

No tuvo que pasar mucho tiempo para que las previsiones de la ONU, del MIT o las del citado Ehrlich cayeran en el más absoluto ridículo, pues aquella crisis demográfica «terminal» nunca existió y hoy nos encontramos con una crisis de distribución de alimentos, pero no de producción. De hecho, se produce más de lo que se consume e, incluso, podemos hablar de una epidemia de sobrealimentación, por un lado, y de despilfarro alimentario, por el otro. Por otra parte, la población necesaria para la producción agraria ha disminuido de una forma espectacular. No hace mucho entre un 30 % y un 40 % de la población ocupada trabajaba en el campo y, ahora, con un 3 % se obtienen más alimentos de los que se necesitan.

Los demógrafos llevamos ya tiempo advirtiendo de que el temor a una explosión sin límites de la población mundial no tiene razón de ser. La fecundidad está disminuyendo en todos los países del mundo y las proyecciones de población de las Naciones Unidas, puestas al día con regularidad, muestran que, aunque en las próximas décadas seguirá aumentando la población, sobre todo en algunas regiones del planeta, se vislumbra una fecha, que este organismo sitúa en la próxima década de los ochenta, en la que la población dejará de crecer.

La transición demográfica se extiende por todo el planeta

Lo que muestra la evolución de la población mundial desde mediados del siglo pasado es que la transición demográfica, un proceso que hasta ahora han completado solo los países más desarrollados, tiene carácter universal. Los cambios, que se han producido ya con inicios y ritmos distintos en los países ricos, se dividen en tres fases: una primera de estancamiento de la población, con una elevada fecundidad casi anulada por la alta mortalidad general y catastrófica provocada por las hambrunas, las guerras y las epidemias; una segunda caracterizada por un gran crecimiento de la población, porque la mortalidad desciende y se mantiene alta la fecundidad, y una tercera, en la que

disminuyen tanto la fecundidad como la mortalidad y el crecimiento demográfico es moderado.

Después del aumento generalizado (pero desigual) de la esperanza de vida, la evidencia reciente de la propagación de la caída de la fecundidad en prácticamente todos los países, incluidos muchos del continente africano y del mundo islámico, viene a confirmar el carácter general de esta evolución, aunque varíen las condiciones concretas en cada sociedad. Sin embargo, las todavía altas tasas de crecimiento demográfico y, sobre todo, los fuertes desequilibrios que se anticipan en la distribución de la población del planeta mantienen todavía viva la alarma ante el exceso de población.

En torno a 1950, la población mundial era de unos 2500 millones y, desde 2022, supera los 8000 millones. Naciones Unidas estima que, para 2050, se alcanzarán los 9700 millones y que la población humana llegará a un máximo en torno a los 10 400 millones en la década de 2080 (Naciones Unidas, 2022a). En cualquier caso, estas previsiones pueden fallar estrepitosamente, por lo tanto, pararé esa línea de investigación/previsión. Esto no significa que no haya que afrontar problemas relacionados con la población, de los que queremos destacar dos: a) algunos países se han quedado descolgados en este proceso de transición, y b) la enorme diversidad en los ritmos del cambio demográfico ha provocado enormes desequilibrios en la distribución espacial de la población mundial.

Fuerte descenso de la fecundidad. Algunos países se quedan descolgados

A partir de 1970, el descenso de la fecundidad ha sido vertiginoso y las últimas proyecciones de Naciones Unidas (de 2022) prevén que este indicador descienda por debajo del nivel de reemplazo (aproximadamente dos hijos por mujer) a partir de 2050. Desde ese momento, la población mundial no se renovará, aunque la inercia que genera una elevada proporción de mujeres en edad de procrear y una mortalidad declinante hará que la población siga creciendo hasta aproximadamente 2080, como hemos dicho anteriormente. Hay que resaltar que, en el horizonte de la proyección (2100), la fecundidad estimada es de 1,75, por encima de la que presentan actualmente muchos países europeos y, en particular, el nuestro, cuya fecundidad en 2024 era de 1,29 hijos por mujer, un hijo menos que la media mundial ese año (2,32).

África era el único continente en el que existían en 2021 países con fecundidad superior a cinco hijos por mujer (diez países) y de los veinte países con mayor fecundidad, dieciocho están en África. En conjunto, es el continente con mayor fecundidad en 2021: 4,31 hijos por mujer frente a los 6,59 de 1950.

En cuanto a la progresión de la esperanza de vida al nacimiento, ha pasado, a nivel mundial, de 46,5 años en 1950 a 71,0 en 2021. A la llegada, la diferencia entre hombres (68,4) y mujeres (73,8) es de 5,4 años. El promedio mundial de los hombres se alcanzó en España (actualmente uno de los países con mayor esperanza de vida) en 1966 y el de las mujeres en 1988: el retraso es claramente mayor entre los hombres. Los niveles más bajos se observan también en África Central: de 37,1 años en 1950 (aproximativamente el nivel de España en torno a 1900) se pasa a 59,2 en 2021 (un dato inferior al de la España de 1950).

El continente africano, y sobre todo su parte central, se ha quedado descolgado de este proceso de modernización demográfica. Estas condiciones, unidas al deterioro climático, a la inestabilidad política y a los conflictos armados locales, hace de esta región un reto humanitario y alimenta una emigración y unos desplazamientos de personas de difícil gestión.

Desequilibrios crecientes en la distribución de la población mundial

Si, a nivel mundial, el exceso de población ha dejado de ser una perspectiva creíble para la gran mayoría de los expertos, los desequilibrios entre regiones y países se han acentuado en los últimos cincuenta años y se incrementarán en el futuro, de acuerdo con las últimas proyecciones de Naciones Unidas, de 2022. Ya hoy, el centro de gravedad de la población se ha desplazado a Asia y en el futuro es posible que se sitúe en África.

Entre 1950 y 2021, la población de toda Europa ha crecido algo menos de doscientos millones, mientras solo la India cuenta con 1050 millones más de habitantes, y China, gracias a la política del hijo único, solo con 887 millones más. En términos relativos, mientras la población de Europa ha crecido un 0,4 % anual (0,7 % en España), la de África lo ha hecho en un 2,6 % (2,8 % en África Central). Para dar una idea de la importancia de esta diferencia, digamos que, con la tasa de crecimiento de Europa, la población tardaría 159 años en duplicarse y solo veintisiete años con la de África.

En un siglo, de 1950 a 2050, la distribución de la población mundial habrá dado un vuelco. El país más poblado, que era al principio China, con 539 millones de habitantes, será en 2050 la India, con 1669 millones. En China, tras un fuerte crecimiento (en 2021, con 1426 millones, superaba todavía ligeramente a la India), la proyección de Naciones Unidas prevé un verdadero hundimiento, hasta los 778 millones en 2100, aunque en 2050 tendría todavía 1317 millones de habitantes. El crecimiento más espectacular lo protagoniza el continente africano, que pasa de 225 millones en 1950 a 2466 millones en 2050, para seguir creciendo**,** según la proyección, hasta casi los 4000 millones en 2100, acogiendo entonces cerca del 38 % de toda la humanidad. Como contraste, el peso del continente europeo no ha dejado de menguar y las proyecciones prolongan la tendencia. En 1950, representaba el 22 % de la población mundial. Hoy (2021) se queda en el 9,5 %. Bajará al 7,3 % en 2050 y al 5,7 % en 2100.

La concentración demográfica en la que el mundo está inmerso se extiende, dentro de cada país, a la creciente urbanización, que está tomando proporciones inéditas y se intensificará en el futuro. Según el Banco Mundial, alrededor del 56 % de la población mundial, 4400 millones, vive actualmente en ciudades y se espera que para 2050 lo hagan casi siete de cada diez personas. Hacer frente a los desafíos que plantea esta tendencia exige abordar la demanda creciente de viviendas y la proporción creciente de los que no pueden acceder a ella por defecto de solvencia. Exige igualmente mayores inversiones en infraestructura de transporte, de servicios básicos y una fuerte creación de empleo. Por otra parte, aumenta el número de personas desplazadas, agolpadas en infraviviendas que carecen de los servicios colectivos mínimos (Banco Mundial, 2023).

La concentración urbana es uno de los fenómenos esenciales de nuestros días. Sus consecuencias se extienden a todos los ámbitos. Es, sin duda, uno de los motores del fuerte descenso de la fecundidad en todo el mundo. El hijo, que en la explotación agrícola o ganadera familiar era un activo, una inversión, pasa, en la ciudad, a ser una carga, cuyo coste es creciente**.**

Lo ocurrido en China merece una nota

La población china había crecido notablemente entre 1949 (fundación del Estado comunista) y 1979 y, tras tres décadas de «brillante construcción del socialismo», China

seguía siendo una sociedad rural. Rural y hambrienta (más del 77 % de los chinos contaba a mediados de los años setenta con menos de 1,25 dólares diarios para vivir).

Así estaban las cosas cuando, en septiembre de 1979, todos los miembros del PC chino recibieron una carta de la dirección del partido instándoles a que dieran ejemplo y no tuvieran más de un hijo. Un año después, en septiembre de 1980, la política del hijo único se le impuso a toda la población y quien no cumpliera la orden recibiría cuantiosas multas. Más tarde, ya en los años noventa, las mujeres que hubieran tenido más de un hijo estaban obligadas a la esterilización.

Aquella política produjo desastres inmediatos; en primer lugar, una catarata de infanticidios, auténticas matanzas de niñas recién nacidas, además de la existencia de mujeres «clandestinas» cuyos nacimientos sus padres ocultaron. De hecho, en la China de principios del siglo XXI el número de varones entre 0 y 35 años era ya notablemente superior al de mujeres de esas mismas edades. Concretamente, en 2016, según datos oficiales chinos, la relación entre niños y niñas de cinco a quince años varones y mujeres era de 118 varones por 100 mujeres. En otras palabras: durante los últimos treinta años nacieron en China unos treinta millones más de varones que de mujeres. No es de extrañar, por tanto, que la nupcialidad allí venga cayendo desde hace ya algunos años y de forma notable.

En lo que sigue, para designar cualquier estimación acerca del futuro poblacional, utilizaremos el término «proyección», quitándole así a esos cálculos la carga predictiva que a menudo pretende atribuírseles.

Hoy se habla en Europa de la «catástrofe» del envejecimiento. Y cabe preguntarse: ¿cómo saber a ciencia cierta que esa va a ser la realidad futura? Lo sensato, en cualquier caso, es hacer «proyecciones» en vez de realizar «predicciones». Y lo que dota a las proyecciones demográficas de una robustez mayor de la que gozan otras ramas de las ciencias sociales es que buena parte del futuro, sobre todo los quince o veinte años más cercanos, está ya contenido en la estructura actual de la población y el resto depende en buena parte de la evolución de la fecundidad y la mortalidad, dotadas de gran inercia temporal. Con todo, cualquier proyección de la población no es más que la cuantificación de unas hipótesis sobre el comportamiento futuro de la fecundidad, la mortalidad y las migraciones. Conviene tener esto muy presente.

La demografía española hacia abajo

La caída de la nupcialidad, el crecimiento de la divorcialidad y la caída de la fecundidad hasta niveles bajísimos han traído como consecuencia la caída de la población española. Caída que ha sido atemperada con la llegada de inmigrantes (tema del que nos ocuparemos al final de este estudio).

Los datos que se usarán a continuación son anteriores a la pandemia.

En una generación que estuviera sometida a las tasas de primonupcialidad[1] por edad observadas en España en 2018, el 54 % de los españoles y el 50 % de las españolas se quedarían solteros. Unas proporciones inimaginables hace solo 45 años, cuando esa proporción estaba en torno al 10 % e incluso menor.

En 1976, la edad media de las mujeres en España al contraer su primer matrimonio fue de 24,1 años (26,6 la de los varones). En 2018, esas edades fueron de 33,6 años en las mujeres y 35,6 en los varones. Queda, pues, patente la tendencia a casarse menos y hacerlo con más edad. A ello se ha unido una menor estabilidad matrimonial. Veamos esto último:

- En 2016, se produjeron 101 294 rupturas de matrimonios, de ellas 96 824 divorcios, 4353 separaciones y 117 nulidades. La duración media de esos matrimonios fue de 16,3 años.
- En 2016, la edad media de los varones en el momento del divorcio fue de 44,8 años y la de las mujeres 42,2 años.

El cambio operado en la sociedad es doble en materia de demografía relacionada con el matrimonio. En primer lugar, se percibe una disminución paulatina de las bodas que acompaña a la extensión de la idea de que el matrimonio ya no es necesario para la vida en pareja. Y, en un momento posterior, siendo socialmente aceptada la vida en pareja sin matrimonio, se introduce la idea de los hijos en parejas no casadas. De ahí el rápido incremento de la proporción de hijos nacidos fuera del matrimonio.

Aunque no pueda haber constancia pública de todas las parejas que han elegido serlo solo de hecho —aunque la Encuesta Continua de Hogares del INE nos da una buena

[1] La primonupcialidad indica la probabilidad teórica de casarse al menos una vez en la vida, a partir del porcentaje de personas de las diversas edades que se casan por primera vez en un año dado. Se suele calcular cada año, para menores de sesenta años.

estimación numérica de este fenómeno—, es evidente que el modelo de familia formado por un matrimonio con sus hijos se ha diluido en parte. ¿Cómo han influido esos cambios en las pautas de fecundidad? ¿La estabilidad de la pareja favorece la fecundidad? Existen teorías contradictorias a la hora de responder a estas preguntas y los estudios empíricos realizados a nivel europeo están lejos de ser concluyentes.

El control de la fecundidad que han permitido los anticonceptivos orales ha sido notable. Utilizados —sobre todo en un primer momento— por las mujeres casadas que no deseaban más hijos (anticoncepción de parada), luego fueron utilizados por mujeres casadas en los momentos iniciales del matrimonio (anticoncepción de espaciamiento) y, finalmente, por jóvenes antes del matrimonio. No obstante, cabe señalar también que, cuando llegaron en España los anticonceptivos orales, a mediados de los setenta, la fecundidad ya era entonces un 40 % a 50 % menor que la que había un siglo antes, descenso del número de hijos por mujer en el que los anticonceptivos no jugaron papel alguno. En España, según la Encuesta de Fecundidad publicada a finales del año 2000, el 53,2 % de las mujeres en edad fértil declaró utilizar métodos anticonceptivos seguros.

Algo similar, *mutatis mutandis*, cabe decir en relación con el aborto provocado. En 1986, justo antes del primer año completo con la ley del aborto en vigor, y con menos de quinientos abortos legales en España, el número medio de hijos por mujer fue ya de solo 1,56, una tasa de fecundidad muy baja. La conclusión de observar esas fuertes caídas de la fecundidad previas al acceso masivo a los anticonceptivos y al aborto sería la siguiente. Es indudable que la disponibilidad fácil de anticonceptivos y de aborto facilita físicamente que se tengan menos hijos, desvaloriza la trascendencia del embarazo y ayuda a trivializar las relaciones sexuales y sus posibles consecuencias. Pero si en una sociedad no se quieren tener niños, aunque no haya esa disponibilidad, no se tendrán.

El cuadro 1 muestra que la fecundidad española viene siendo desde hace muchos años inferior a la del conjunto de la UE. Por otra parte, en ninguno de los países que forman la UE la fecundidad llega al nivel de reposición (2,05). En 2018, la de Francia metropolitana era la más alta (1,84), seguida por Suecia e Irlanda (1,75 ambas).

Cuadro 1. Hijos por mujer (ISF) 2007-2018

Año	España	UE a 27 (sin RU)
2007	1,38	1,52
2008	1,45	1,57
2009	1,38	1,56
2010	1,37	1,57
2011	1,34	1,54
2012	1,32	1,54
2013	1,27	1,51
2014	1,32	1,54
2015	1,33	1,54
2016	1,34	1,57
2017	1,31	1,56
2018	1,26	1,55

Fuente: Eurostat

Los cambios que acompañaron el descenso de la fecundidad no dan respuesta a una cuestión relevante: ¿por qué la fecundidad española es más baja que la media europea?

Según los resultados de la Encuesta de Fecundidad del INE, el número de hijos deseados era mucho mayor que el de hijos reales. Así, el 48 % de las mujeres de 25 a 34 años deseaban tener dos o más hijos y solo el 13 % no deseaba tener ninguno.

El 8 % de las mujeres de entre 35 y 44 años —siempre según la citada encuesta de Fecundidad del INE— declaraba que no había tenido más hijos por no haber tenido la pareja adecuada y aproximadamente el 50 % por razones económicas, laborales y de conciliación. Según datos provenientes del Movimiento Natural de la Población (MNP), que califica los nacimientos por actividad económica de la madre, en España hubo 204 656 nacimientos de madres laboralmente inactivas (52,6 % del total), y 188 525 de madres activas (47,4 % del total).

Los dos indicadores más usados para medir la mortalidad son la probabilidad de muerte de cero a un año (conocida como tasa de mortalidad infantil) y la esperanza de vida al nacer, y las dos han evolucionado en España muy positivamente. Es decir, que la primera ha caído fuertemente y la segunda ha subido hasta niveles envidiables —los mayores de la Unión Europea, pese a no ser España uno de sus países de cabeza en términos de PIB per cápita y otros indicadores económicos—, lo que representa un gran éxito de la sociedad española en su conjunto, y da una idea del elevado grado de calidad y cohesión social en todo lo que incide en la esperanza de vida, como la alimentación, la

salubridad del aire que respiramos y del agua que bebemos, los hábitos físicos de vida, los hábitos sociales y los servicios sanitarios (en calidad y extensión universal).

En 2018, la tasa de mortalidad infantil fue de 2,7 % (3 % los niños y 2,4 % las niñas) y conviene recordar que en 1976 esa tasa era de 17,1 % y, en el año 2000, de 4,3 %.

Este indicador achica las notables diferencias en la esperanza de vida al nacer entre mujeres y hombres, hasta tal punto de que en algunos países europeos es mayor el número de años saludables en los varones que en las mujeres (véase el cuadro 2).

Cuadro 2. España: años de Vida Saludable. 2017

	Hombres	Mujeres
Total e_0	80,6	86,1
e_0 saludable	69,0	69,9
% saludable e_0	85,6%	81,2%
Total e_{65}	19,3	23,4
e_{65} saludable	12,3	12,4
% saludable e_{65}	63,7%	53,0%

e_0 = esperanza de vida al nacer

e_{65} = esperanza de vida a los 65 años

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat

En el momento de cumplir 65 años, los varones y las mujeres en España tenían en 2017 prácticamente los mismos años de vida saludable por delante: 12,3 versus 12,4.

Si en lugar de tomar un solo año se toma como referencia una década, por ejemplo, 2007-2016, a los 65 años serían 9,2 años en las mujeres y 9,7 años en los varones, lo cual nos muestra que la vejez de las mujeres españolas es más «achacosa» que la de los hombres, quizá porque estos han sido «seleccionados» con más rigor por la mortalidad previa a esos 65 años, o porque el desgaste físico de la mujer se paga con un deterioro mayor.

En Europa occidental, los años de vida saludable de las mujeres españolas en 2017 (66,5) son superados por cinco países: Suecia (73,3), Irlanda (69,8), Reino Unido (67,8), Alemania (67,3) y Francia (67,2). Lo cual, como ya se señaló, no se produce en la esperanza de vida al nacer.

Los 65,9 años de vida saludable de los varones españoles solo son superados por tres países europeos: Suecia (73), Noruega (72) e Irlanda (67,3).

Señalemos, no obstante, que, así como el indicador de esperanza de vida al nacer o a cualquier edad se puede estimar con mucha precisión —porque la muerte es un suceso inconfundible y de registro obligatorio—, la vida «saludable» es un concepto que se puede medir con mucha menos exactitud.

El covid

Como en tantos países, el coronavirus se ha llevado a la tumba a muchos miles de personas en España. Detrás de los datos está una realidad: la del envejecimiento de la población española. A más edad de la persona, más riesgo hubo de fallecer por coronavirus.

Así ocurrió en el caso de esa enfermedad, que alcanzó una tasa de fallecidos en España por cien mil personas que a partir de la franja de edad de 40 a 44 años se duplicó cada cinco años más de edad.

Cuadro 3. Mortalidad Covid por edades y sexos de marzo 2020 a 30/06/2022

	Fallecimientos por Covid		Muertes por 100.000		Tasa de muertes hombres / tasa de mujeres
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
De 0 a 24 años	53	42	0,9	0,7	1,2
De 25 a 29 años	55	32	4,3	2,6	1,7
De 30 a 34 años	73	56	5,3	4,1	1,3
De 35 a 39 años	140	89	8,9	5,6	1,6
De 40 a 44 años	302	138	15,7	7,2	2,2
De 45 a 49 años	577	279	29,1	14,3	2,0
De 50 a 54 años	1.156	483	62	26	2,4
De 55 a 59 años	1.967	910	116	52	2,2
De 60 a 64 años	3.539	1.396	241	90	2,7
De 65 a 69 años	5.196	2.114	434	161	2,7
De 70 a 74 años	7.495	3.487	727	291	2,5
De 75 a 79 años	10.346	5.685	1.288	565	2,3
De 80 a 84 años	12.742	9.456	2.425	1.246	1,9
De 85 a 89 años	15.721	16.156	4.279	2.549	1,7
90 y más años	13.633	22.599	7.734	5.487	1,4
Total	72.995	62.922	314	260	1,2

Fuente: INE. Defunciones por Causas y Cifras de Población

En España hubo unas siete olas de contagios por covid. Y como las defunciones se suelen producir dos o más semanas después del contagio, en materia de fallecimientos se han solapado algunas de estas olas.

Con la pandemia llegó también la confusión estadística en torno a las causas de muerte, y con la confusión comenzaron las especulaciones no solo periodísticas, llegándose a fijar en la opinión pública un número de datos que no se corresponde con la realidad.

Entre marzo de 2020 y finales de 2022, en España se han superado holgadamente los cien mil fallecimientos por causa del covid. Lamentablemente, las dos principales fuentes oficiales de información nacionales sobre este asunto, el Ministerio de Sanidad y el Instituto Nacional de Estadística (INE), presentan una notable discrepancia acerca del total de muertes. Según el Ministerio de Sanidad, habrían sido unas 117 000 muertes más de las que hubieran ocurrido sin covid. Según el INE, habrían sido unas 145 000, incluyendo en esas muertes quince mil fallecimientos con sospecha de covid, en los que la presencia del virus no se verificó. El 83 % de esos quince mil óbitos con sospecha de covid no verificada se dieron en los tres primeros meses de 2020, y se trató en buena parte de ancianos que vivían en residencias.

A esos fallecimientos hay que sumar el sufrimiento temporal o persistente de cientos de miles de supervivientes que fueron afectados de forma grave por el coronavirus de Wuhan, lo que, en un número aún indeterminado de personas, ha conllevado o conllevará un acortamiento de su vida, además de diversos padecimientos, como fatiga o pérdida de memoria, olfato o gusto. La pandemia ha tenido también un elevado coste económico por el cierre de muchas empresas y el gran incremento del endeudamiento público.

Se produjeron restricciones en las libertades personales de forma temporal. Recordemos, por ejemplo, los toques de queda o la obligación de llevar mascarilla hasta para quien hacía una excursión de montaña en solitario. Y los estados de alarma fueron, posteriormente, considerados ilegales por el Tribunal Constitucional.

En 2021 y 2022, el número de fallecimientos por encima de los que habrían ocurrido sin covid ha sido muy apreciable, pero bastante menor que en 2020.

¿Cuánta gente ha muerto en España por covid? Lamentablemente, las dos fuentes principales nacionales de datos, el Gobierno de España y el INE, discrepan sobre el

particular por un amplio margen, sobre todo en 2020, el año más trágico de este drama, como se observa en el cuadro 4.

Cuadro 4. Defunciones por Covid-19 de 2020 a primer semestre de 2022

	Según el Mº de Sanidad	Según el INE	Diferencia INE vs Mº Sanidad	INE vs Mº Sanidad (%)
2020 - Muertes totales	**50.837**	**74.839**	**24.002**	**47,2%**
Con el virus identificado	N/D	*60.358*		
Sospechoso, sin virus identificado	N/D	*14.481*		
2021 - Muertes totales	**38.610**	**40.083**	**1.473**	**3,8%**
Con el virus identificado	N/D	39.444		
Sospechoso, sin virus identificado + síndrome inflamatorio multisistémico asociado	N/D	639		
Primer semestre 2022 - Muertes totales	**18.595**	**20.995**	**2.400**	**12,9%**
Con el virus identificado		20.915		
Sospechoso, sin virus identificado + síndrome inflamatorio multisistémico asociado		80		
Total muertes de 2020 a 30/06/2022	**108.042**	**135.917**	**27.875**	**25,8%**

Fuente: Actualizaciones de Covid-19 (Ministerio de Sanidad) y Defunciones por causas (INE)

NB. Los datos de Sanidad de 2021 y 2022 son estimaciones con los del boletín anterior y posterior al último día del período

Los datos del cuadro 4 van hasta el 30 de junio de 2022. Posteriormente, según el Ministerio de Sanidad, en el segundo semestre de 2022, hubo unos nueve mil fallecidos más por covid, lo que elevaría los totales debidos a la pandemia en el periodo 2020-2022 en España a 117 000, según el Gobierno, o a 145 000, según el INE.

Por nuestra parte, damos más credibilidad a los datos del INE, obtenidos de los certificados de defunción. Por su parte, los datos que presenta el Gobierno provienen —según él— de los datos suministrados por las CC. AA.

Con los datos de fallecimientos del INE, en 2020, España habría tenido la mayor tasa de mortalidad por covid por millón de habitantes de Europa, algo en línea con el hecho de que la esperanza de vida registró en España la mayor caída de toda Europa —con la Comunidad de Madrid como la región española y europea con un descenso más abultado—, según Eurostat.

En los años 2021 y 2022, aunque todavía terribles para nuestro país en materia de covid, los fallecimientos fueron menores, lo que ha permitido una apreciable recuperación de la esperanza de vida.

Un continente de viejos

Antes de seguir, daremos un breve repaso a la demografía europea en los tiempos modernos.

El viejo continente, tradicional sinónimo de Europa —aunque geográficamente no sea un verdadero «continente», sino el extremo oeste de Eurasia— ha sido en los últimos siglos el adelantado del mundo en muchas cosas, y también en tendencias demográficas. Entre los siglos XVII y XIX, ambos incluidos, el crecimiento de la población europea fue mucho mayor en términos relativos que el del resto del mundo. Pero en el siglo XX cambiaron las tornas, principalmente por el desplome de la fecundidad, y la población europea aumentó proporcionalmente menos, lo cual se ha acentuado en lo que llevamos de siglo XXI.

También en el resto del mundo el crecimiento demográfico se está ralentizando porque la caída de la fecundidad desde 1960-1970 ha sido universal, incluyendo el África subsahariana. Una fecundidad persistentemente baja ha hecho de Europa la región geográfica con la población más envejecida del mundo. Por otro lado, su esperanza de vida está a la cabeza.

El viejo continente es ahora el «continente viejo». Y sin la abundante inmigración neta recibida de África y Asia (y en menor medida, de Iberoamérica) desde mediados del siglo XX, la población de Europa estaría disminuyendo desde hace lustros.

Alemania e Italia, entre los grandes países europeos, presentan niveles elevados de envejecimiento y diferencias negativas y persistentes pérdidas entre nacimientos y fallecimientos.

Mención especial merecen Rusia y Ucrania, de triste actualidad desde la brutal invasión de la segunda por la primera, y los países que formaban la antigua Unión Soviética. Las exrepúblicas soviéticas que pertenecen a lo que comúnmente llamamos «Europa», esto es, las de raíces cristianas, han experimentado enormes mermas de población por haber

tenido más defunciones que nacimientos. En la gran mayoría de ellos, esas pérdidas se han visto agravadas por la emigración hacia la Federación Rusa o hacia otros países europeos.

En cambio, las antiguas repúblicas soviéticas de mayoría musulmana y ubicación geográfica asiática han experimentado fuertes crecimientos de población desde la caída del comunismo, por haber tenido una fecundidad superior a la de reemplazo (reemplazo que se estima en 2,05 hijos por mujer), y ello pese a que una parte de esa población ha sido drenada por la emigración.

En la Europa del Este (en lo que antes se llamaban «países satélites» de la Unión Soviética) se han producido en las últimas décadas grandes déficits de nacimientos en relación con las defunciones, producto de tasas de fecundidad bajas, razón por la cual algunos de estos países, y en concreto Hungría y Polonia, han puesto en marcha planes muy ambiciosos de estímulo a la natalidad.

Finalmente, en materia de nupcialidad y «divorcialidad», en toda Europa ha habido una tendencia en los últimos 50-60 años a muchas menos bodas por mil habitantes que antaño. Por otro lado, quienes se casan lo hacen mucho más mayores de lo que era tradicional. También hay altas tasas de divorcio.

En 2020, Europa, incluyendo Rusia (unos 35 millones de cuyos habitantes viven en Siberia, que geográficamente está en la parte asiática de Eurasia), alberga en la actualidad a casi 750 millones de personas, algo menos del 10 % de la humanidad. La Unión Europea a 27, incluso tras la salida del Reino Unido, sigue siendo el bloque mayoritario de Europa en términos demográficos (60 %).

Desde el Renacimiento, y en especial a partir del siglo XIX, Europa dio un salto de gigante en desarrollo tecnológico-económico. También en lo demográfico, por la mayor abundancia de recursos alimenticios y mejores condiciones de vida y de salubridad. La población de Europa se duplicó en el siglo XIX, con un crecimiento porcentual estimado de casi el doble del acaecido en el resto del mundo, y de más del doble que el del resto del mundo sin América, porque América vivió una explosión demográfica, debida sobre todo a la llegada masiva de europeos. Se estima que la población de EE. UU. más Canadá se multiplicó por más de diez en el siglo XIX, y por tres la de Iberoamérica.

Cuadro 5. Población mundial en 2020. Principales regiones y países

Zona geográfica	Total (millones)	En porcentaje %
Mundo	**7.795**	**100**
Europa	**748**	**9,6**
UE-27	445	5,7
Reino Unido y otros Europa Occidenta	82	1,1
Rusia	146	1,9
Ucrania y otros Europa oriental	75	1,0
África	**1.341**	**17,2**
Norte de África	246	3,2
África Subsahariana	1.094	14,0
Asia	**4.641**	**59,5**
China	1.439	18,5
India	1.380	17,7
Indonesia	274	3,5
Resto de Asia	1.548	19,9
América	**885**	**11,4**
Estados Unidos	331	4,2
México	129	1,7
Brasil	213	2,7
Resto de América	212	2,7
Oceanía	**43**	**0,5**

Fuente: ONU. World Population Prospects 2019

En cuanto a España, su crecimiento demográfico decimonónico, aunque apreciable, fue algo inferior al promedio europeo. La guerra contra las tropas napoleónicas, las tres guerras civiles carlistas, las de independencia de América y la emigración a países iberoamericanos y otros como Francia, así como una esperanza de vida algo menor, explicarían el menor crecimiento demográfico español en el siglo XIX en relación con el europeo.

Se estima que hacia 1900, poco antes de que comenzase el suicidio bélico de Europa en dos cruentísimas guerras, la población europea, incluida Rusia, era alrededor de un 25 % de la humanidad.

Ya en el siglo XX, la pérdida de vidas humanas a causa de las ya citadas guerras mundiales iniciadas en Europa (1914-1918 y 1939-1945) se vio parcialmente

compensada —en términos demográficos— por el crecimiento de la higiene y la disponibilidad universal de agua potable, las mejoras en la alimentación los avances en la ciencia médica y el acceso a buenos servicios sanitarios de virtualmente toda la población europea, pero el peso demográfico de Europa en el mundo se desplomó desde la mitad del siglo XX.

Los crecimientos explosivos de población en la segunda mitad del siglo XX en los países del entonces llamado «tercer mundo» explican el grueso del descenso radical del porcentaje de seres humanos que viven en Europa.

Bienvenida la inmigración

La llegada de nacidos en el extranjero a partir de mediados de la década de 2010 fue percibida como una buena noticia por los medios, los expertos y los políticos españoles. Y razones había para ello.

En el segundo trimestre de 2018, España tenía 4,6 millones de parados reales (3,4 millones de parados oficiales más 1,2 millones). Pese a tantos millones de parados, de mediados de 2018 al primer trimestre de 2023, la población residente en España y nacida en el extranjero ha aumentado en dos millones de personas (más de 2,1 millones los extracomunitarios, porque la población extranjera procedente de la UE ha disminuido en ese periodo). Evidentemente, una avalancha semejante de nueva población inmigrante en un país con tantos parados no es exactamente lo que se necesita para una drástica reducción del desempleo. Esto no solo tiene efectos económicos sobre las cuentas públicas, también contribuye, entre otras cosas, a los problemas actuales de saturación de los servicios públicos sanitarios, y de tensiones en el mercado de la vivienda en ciudades con más llegada de inmigrantes, como Madrid (solo en el primer semestre de 2022 se empadronaron 46 000 extranjeros adicionales, según datos de su ayuntamiento).

Desde el segundo trimestre de 2018, en una España que seguía recuperándose de los altos niveles de paro alcanzados en la Gran Recesión, hasta el primer trimestre de 2023, los españoles nativos ocupados pasaron de 16,148 millones a 16,387 millones (239 000 más), según la EPA. Los extranjeros con empleo pasaron de 3,196 millones a 4,066 millones (870 000 más). Y si descontamos los nuevos puestos de trabajo netos en

el sector público creados en ese lapso (406 000, casi el 37 % del nuevo empleo neto creado en esos años, ocupados en más de un 90 % por españoles), el resultado es que, en el primer trimestre de 2023, hay menos españoles nativos trabajando en el sector privado que en el segundo trimestre de 2018, y que más del 100 % del nuevo empleo privado neto desde entonces ha sido ocupado por inmigrantes.

El principal fundamento teórico que justifica la inmigración laboral masiva, y en concreto, que a España hayan venido a vivir desde mayo de 1996 a abril de 2023 más de 7,2 millones de personas nacidas en el extranjero, es cubrir con mano de obra foránea vacantes en el mercado laboral. Ello ha permitido cubrir huecos en el mercado laboral español, huecos creados por la persistente baja natalidad, que implica, entre otras cosas, desde hace años, que se jubile más gente de la que ingresa de joven en el mercado laboral. También la inmigración ha servido para cubrir algunas ocupaciones ante la falta de españoles dispuestos a realizar ciertas tareas con sueldos bajos, como el cuidado de niños pequeños o ancianos, o la recogida de basuras.

Principales conclusiones:

- La inmigración tiene un peso relevante y creciente entre la fuerza laboral (más 20 % de los empleos en el año 2024 estaba ocupado por inmigrantes), y en especial en ciertos tipos de trabajos y sectores de actividad, como la agricultura o la construcción.
- En los últimos años, la inmensa mayoría del nuevo empleo neto lo ocupan extranjeros, cerca del 100 % en el nuevo empleo privado.
- España está gestionando de forma pésima sus flujos migratorios, dados sus altísimos niveles estructurales de paro, tanto entre los españoles nativos como (aún más) entre los extranjeros —maquillados a la baja en las estadísticas oficiales—, pese a lo cual sigue llegando nueva inmigración de forma masiva, que en los últimos años es casi exclusivamente extracomunitaria.

En enero de 1976, los extranjeros eran algo menos del 0,5 % de la población de España (unos 160 000 sobre 35,9 millones de habitantes), más de un 60 % de ellos europeos occidentales. Una parte muy apreciable de la colonia extranjera, ya entones, eran jubilados europeos que vivían mayoritariamente, como ahora, en Canarias, Alicante,

Málaga o Baleares. La participación de extranjeros en la fuerza laboral española era mínima, más allá de ejecutivos en multinacionales. Veinte años después (1996), su peso en la población era mayor (un millón largo en una España con 39,9 millones de habitantes), y su presencia en la fuerza laboral también, aunque seguía siendo muy reducida (1,3 % de los ocupados, siendo en total 2,6 % de la población). En la actualidad, los nacidos en el extranjero, con o sin doble nacionalidad, representan un porcentaje muy relevante de la población con empleo. A 1 de abril de 2023, vivían 8,3 millones de extranjeros en España, de los que un poco más de 4 millones, según los microdatos de la EPA, tenían empleo en el primer trimestre de 2023, el 19,9 % de todas las personas «ocupadas» en ese trimestre.

Por procedencia, la mitad de los ocupados de origen extranjero en el primer trimestre de 2023 eran iberoamericanos. Un 30 %, europeos o norteamericanos (estos últimos, relativamente pocos), de los que más del 70 %, de la UE. Un 14 %, africanos (en más del 70 %, marroquíes), y un 6 %, asiáticos.

Los inmigrantes, en conjunto, tienen tasas de paro mucho más altas que los españoles y, en la Gran Recesión iniciada en 2008, sus niveles de desempleo alcanzaron cotas elevadísimas. Sin embargo, en los últimos años, el incremento del número de extranjeros ocupados es muy superior al de españoles, de modo que la inmensa mayoría del nuevo empleo neto lo ocupan extranjeros.

Según la EPA, entre el primer trimestre de 2022 y el de 2023, en una España en vías de recuperación de la «vieja normalidad» tras la pandemia, se crearon 368 100 empleos. Según datos del INE, el incremento de empleo de los nacidos en el extranjero, incluidos los que tienen doble nacionalidad, fue de 284 400 (esto es, el 77 % del empleo creado). Pero analizando los microdatos de la EPA, y contando entre los españoles solo a los que lo son de nacimiento (es decir, sin los que tienen nacionalidad española adquirida), se puede comprobar que el incremento de ocupación entre los extranjeros —grupo que incluye también a inmigrantes que han trocado su nacionalidad de origen por la española— fue de 348 600: casi el 95 % del empleo neto creado.

La gran mayoría de los extranjeros que en los últimos años llegaron a España se quedaron inicialmente aquí de forma irregular —es decir, «no ordenada»—, pero se les fue regularizando por haber adquirido «arraigo» en nuestro país, y tener un empleo. A

partir de 2008, las tasas de paro de los españoles, y no digamos las de los extranjeros (especialmente, entre los extracomunitarios) se dispararon, llegando a alcanzar niveles elevadísimos en años subsiguientes.

En los dos años siguientes se produjo una primera gran anomalía en relación con el modelo de inmigración. Veamos: entre 2008 y 2009 llegaron a España cuatrocientos mil inmigrantes y solo empezó a descender la inmigración a partir de 2012. En 2013, llegó a haber algo más de seis millones de parados según la EPA, más de siete millones de parados sumando los que deseaban un empleo, pero no lo buscaban activamente, pese a lo cual la población inmigrante se redujo en menos del 7 % entre comienzos de 2012 y mediados de 2015. Y a partir de la segunda mitad de 2015, pese a que el desempleo oficial era entonces del 24 % —y del 32 % para los inmigrantes— y el paro no ha bajado nunca de los dos dígitos y los tres millones de personas en los últimos ocho años, volvieron a llegar gran número de inmigrantes, virtualmente todos de fuera de la UE (la actual UE más Reino Unido): 2,4 millones netos de extranjeros más de julio de 2015 a abril de 2023, según las Estadística Continua de Población del INE.

Globalmente, los inmigrantes, que desempeñaron en 2022 el 16,5 % de todos los empleos, ocuparon un 26,4 % de los puestos en el sector agrícola, 11,6 % en industria, 24,8 % en construcción y 16,7 % en servicios.

Por sexos, hay importantes diferencias de porcentajes de ocupados por nacionalidad, como se aprecia en el cuadro 6.

Cuadro 6. ¿Se siente discriminado en su empleo actual? (porcentajes por sexo y país de nacimiento)

	Ambos sexos			Hombres			Mujeres		
Lugar de origen	Sí	No	NS/NC	Sí	No	NS/NC	Sí	No	NS/NC
Total	3,6	95,3	1,1	2,8	96,0	1,2	4,6	94,4	1,0
España	3,4	95,8	0,8	2,8	96,4	0,8	4,2	95,1	0,8
Extranjero - Total	4,7	92,9	2,4	3,0	94,3	2,8	6,5	91,5	2,0
Europa	5,2	92,2	2,6	2,5	94,9	2,6	8,0	89,5	2,6
Iberoamérica	4,3	94,5	1,3	2,0	96,3	1,7	6,2	92,9	0,9
África, Asia y resto del mundo	4,8	90,1	5,1	5,3	89,8	5,0	3,9	90,7	5,5

Fuente:INE-EPA. Módulo 2021. Situación de los inmigrantes y sus hijos en relación con el mercado laboral

Las extranjeras trabajan en su abrumadora mayoría en el sector servicios, también mayoritario entre las españolas. La mayoría de los extranjeros trabajan asimismo en servicios, pero en un porcentaje menor que los españoles. Por sexos, sin distinción de nacionalidad, el 54 % de los empleos de servicios en 2022 los desempeñaron mujeres.

Los extranjeros tienen mucha más presencia relativa en la agricultura —donde a su vez la presencia femenina es minoritaria, pues globalmente solo el 23 % del total de ocupados en agricultura eran mujeres en 2022—.

En la industria, el 72 % de empleos está ocupado por hombres.

En la construcción, donde hay muy pocas mujeres (solo el 9 % de los empleos en 2022), hay una presencia muy amplia de extranjeros, en particular, de europeos orientales, iberoamericanos y africanos.

Hay grandes diferencias entre el nivel educativo de los extranjeros que viven y trabajan en España, algo que tiene mucha relación con los tipos de empleos que desempeñan. Los que menos formación tienen son los africanos —con tasas apreciables de analfabetismo—, seguidos de asiáticos, iberoamericanos y europeos del Este. Los europeos occidentales y norteamericanos, como cabía esperar por proceder de países más ricos que España, tienen un nivel de formación académica superior al de los propios españoles.

Un corolario de esos datos es que, como virtualmente los únicos inmigrantes que recibe España desde 2015 son africanos, iberoamericanos o asiáticos, difícilmente podrá cubrir con ellos muchos puestos de trabajo de alta cualificación y productividad. Es una de las razones por las que el mantra de que «no pasa nada si los españoles no tenemos niños, que ya vendrán inmigrantes» es falaz. Y lo peor es que muchos políticos e intelectuales españoles parecen abonados a esa falacia de la inmigración como única o principal estrategia contra el invierno demográfico de grado siberiano que asuela España desde hace cuarenta años.

Nos enfrentamos, pues, con un problema que será grave en el próximo futuro: el nivel educativo de los hijos de los inmigrantes, que hoy apenas llegan a estudios universitarios. Una política de igualdad educativa los beneficiará a ellos, pero sobre todo beneficiará a la sociedad española en su conjunto.

La inmigración y la política

Europa (y España) está inmersa en un proceso de envejecimiento muy preocupante y la inmigración puede significar un atenuante (nunca una solución, pues los inmigrantes también cumplen años). En cualquier caso, la UE carece de una política migratoria común. Nos lo recordaba en una entrevista Josep Borrell: «Europa no ha sido capaz de construir una política común de inmigración y de asilo que esté a la altura de los desequilibrios económicos y demográficos de nuestro tiempo».

El periodista Ramón González Férriz, a propósito de una reunión del Consejo Europeo donde se abordó el asunto de la inmigración, recordaba que durante 2022 cruzaron la frontera exterior de la Unión Europea 330 000 inmigrantes ilegales. Esa cifra supuso un 64 % más de personas que el año anterior.

Ya sea por su volumen ya sea por la deriva ideológica que ha traído consigo en los últimos años, la inmigración ha invadido el discurso político.

En España, los habitantes nacidos en otro país superan los 8,2 millones de personas y ya suponen el 17,1 % del censo, según los últimos datos disponibles del INE. Nunca se había llegado a cifras tan altas. En el último estudio, el CIS ha situado a la inmigración como el principal problema para los españoles, por delante del paro o la vivienda.

Desde finales de la década de los noventa del siglo XX y el *boom* de la inmigración de principios del siglo XXI, el crecimiento de la población extranjera aumentó rápidamente en España. La crisis económica contuvo las llegadas y empujó las salidas, pero con la recuperación se retomó el ritmo migratorio. El crecimiento del último año (2023) no se había visto desde hace dos décadas, impulsado sobre todo por la llegada de latinoamericanos.

Marruecos es, con diferencia, la primera comunidad de extranjeros en España. Son más de un millón, según el censo. Le siguen Colombia, con más de setecientos mil; Rumanía y Venezuela, con más de medio millón; Ecuador, con más de cuatrocientos mil, y Argentina y Perú, con más de trescientos mil.

Entre los quince países de nacimiento con mayor población hay nueve latinoamericanos (Colombia, Venezuela, Ecuador, Argentina, Perú, Cuba, República Dominicana, Bolivia

y Honduras), cuatro europeos (Rumanía, Reino Unido, Francia y Ucrania), un africano (Marruecos) y un asiático (China).

Las políticas nacionales dentro de la UE son, en verdad, imposibles de conciliar. Así, Suecia es partidaria de la línea dura. El primer ministro holandés quiere que los países del sur asuman a los inmigrantes y les impidan seguir hacia el norte. Grecia e Italia sienten, como ya ocurrió en 2016, que el resto de la Unión no está haciendo nada por ayudarles a sobrellevar la cifra extra de recién llegados. El canciller austriaco quiere que se construya un muro en la frontera entre Bulgaria y Turquía, etc.

La conclusión de González Férriz es bien cierta: el miedo de los políticos, reflejo del de los ciudadanos, es real. De todos los giros identitarios que la política occidental ha adoptado en la última década el giro antiinmigración ha sido el más influyente en la política.

Miremos ahora hacia España, sirviéndonos de las últimas proyecciones realizadas por el INE (2022-2072), en las que se proyectan ocho escenarios. De ellos, para analizar qué podría ocurrir, nos parecen los más significativos y útiles dos: el central (se entiende que es el que el INE considera como más probable) y el de saldo migratorio nulo (qué ocurriría si no hubiera inmigración ni emigración, esto es, cómo evolucionaría la actual población sin aportaciones foráneas ni salidas al exterior).

En síntesis, las principales conclusiones que arrojan estas proyecciones en su escenario central, partiendo de que no se prevén repuntes significativos de la fecundidad, sino solo muy moderados, son las siguientes:

1) La población total de España crecerá moderadamente en las próximas décadas (cinco millones y pico de personas más en cincuenta años), pero solo por la llegada de inmigrantes.
2) Los españoles autóctonos —los descendientes de españoles de origen— disminuirán de manera preocupante en las próximas décadas: en torno a 14-16 millones en los próximos cincuenta años.
3) La despoblación, es decir, la pérdida de peso demográfico de las regiones y provincias con mayor declive en las últimas décadas se profundizará en los próximos quince años.

4) El envejecimiento de la población, ya sea medido en porcentaje de mayores de 65 años y más o por la edad media o mediana de la población, seguirá aumentando hasta alcanzar cotas muy elevadas.
5) La soledad, medida por el porcentaje de personas que viven en solitario o el número medio de moradores por vivienda, seguirá creciendo.
6) La esperanza de vida seguirá aumentando en el próximo medio siglo, pero a un ritmo menor al observado desde finales del siglo XIX hasta la actualidad.

Las proyecciones del INE se muestran muy optimistas en lo que concierne a la inmigración, por eso parece conveniente señalar que, si la población fuera cerrada (sin migraciones), el número de habitantes en España caería hasta los 33,6 millones en 2072, y que en la hipótesis central del INE las entradas netas de inmigrantes entre 2022 y 2072 serían de 13,9 millones de personas. Una cantidad difícilmente alcanzable. Veamos: dado que los inmigrantes en España tienen una fecundidad superior a la de los españoles, de los 32 millones de habitantes escasos de España en 2072, de ocho a nueve millones serían inmigrantes o descendientes de ellos. Eso implicaría un descenso de la población española autóctona de unos catorce a quince millones de personas. En otras palabras: la población autóctona pasaría en los próximos cincuenta años desde los aproximadamente 38 millones actuales hasta solo veintitrés o veinticuatro millones.

Se puede asegurar que en Europa el problema no es la inmigración, sino la integración social de los inmigrantes, y no es un problema fácil de solucionar. Los guetos de extranjeros que abundan en Europa muestran la gravedad de este problema de la integración.

El primer partido en hacer una ofensiva contra la inmigración irregular fue Vox. Según la analista María José Fuenteálamo (2024):

> «[…] decir que quien más recauda con la inmigración ilegal son las mafias que organizan las rutas, peligrosas, a veces mortales, es un comodín discursivo. También lo hace, a veces, el propio inmigrante. El que sobrevive a la travesía, consigue un trabajillo, se asienta y manda dinero a casa. Pero eso es que quedarse en lo monetario. Con la inmigración hay otros triunfadores colaterales. […] Mi objetivo ha de ser analizar mejor la situación. Vuelvo a la frase del CIS: “La principal preocupación de los españoles es la inmigración”. Podría ser una afirmación estupenda para los inmigrantes. Cuando alguien

se preocupa por otro lo atiende mejor, lo ayuda, le echa una mano. Pero aquí la clave no es qué preocupa sino quién se preocupa —que para eso vota—. El sujeto son los españoles y residentes en España. La gente se preocupa, el Gobierno se ocupa. También por lo de los votos».

Datos sobre los flujos migratorios existen con credibilidades diferentes. Citaré un estudio de Fedea (Finotelli y Rinken, 2025): la Encuesta Social Europea (ESS por sus siglas en inglés) que aporta, para España y docenas de países más, algunos indicadores sobre impactos percibidos y preferencias sobre la gestión de flujos.

La fundación Neos y la inmigración

Una gestión adecuada de la inmigración puede prevenir la xenofobia y asegurar su integración. Es importante que la sociedad comprenda los efectos a medio plazo de la inmigración, más allá de los beneficios inmediatos. La experiencia de otros países europeos debe servir de guía para que España implemente reformas necesarias.

La fundación Neos acaba de publicar un informe sobre la inmigración en España, un trabajo que merece la pena leer. Para animar a su lectura, se reproduce a continuación un resumen de las Propuestas con las que el estudio concluye:

1) El Gobierno debe trasladar a la opinión pública los efectos del proceso migratorio, los beneficios y los costes y los riesgos.
2) La sociedad debe exigir a los gobernantes que gestionen de modo estratégico los flujos de inmigración, para evitar desequilibrios económicos y sociales, así como rupturas de la convivencia que puedan causar valores ajenos.
3) España debe aplicar con eficacia las Directivas UE sobre extranjería.
4) Las Cortes Generales deben homogeneizar las normas de inmigración con las aprobadas por otros Estados europeos y evitar nuevos procesos de regularización extraordinaria. Al mismo tiempo, el Gobierno debe evitar los fraudes en extranjería y otros elementos que puedan atraer movimientos migratorios secundarios desde otros países que aplican políticas restrictivas.
5) El saldo migratorio neto debe establecerse en cero durante tres a cinco años, a fin de reordenar la inmigración ya residente y reabsorber los millones de parados

que hay en España. Este objetivo debe ser exceptuado solo para los profesiones y actividades deficitarias en el mercado de trabajo.

6) Se deben aplicar en el sistema educativo programas de refuerzo para la mejora de la escolarización de extranjeros, que permitan reducir el fracaso escolar y elevar los niveles de formación.

7) Para mejorar la contratación de inmigrantes es preciso aliviar la rigidez en la autorización administrativa, ampliando el catálogo de actividades de difícil cobertura y facilitando la contratación para las pymes. Se sugiere permitir que grandes empresas realicen selecciones directas en origen para puestos con déficit de oferta. Es necesario explicar la nueva Directiva del Permiso único para combinar trabajo y residencia. Se recomienda implementar un visado combinado de turismo y búsqueda de empleo de doce meses para ciudadanos de países hispanoamericanos exentos de visado en la UE, lo que ayudaría a evitar irregularidades laborales.

8) Acordar una política de Estado que evite el *efecto llamada* y garantice una inmigración regular y seleccionada. Desterrar las regularizaciones extraordinarias de extranjeros en situación irregular.

9) En cuanto a la autorización en España de la residencia de larga duración, se deberían aplicar los requisitos de renta y seguro médico que sí se establecen para la tarjeta de larga duración tipo UE.

10) Reformar la Directiva UE y las normas españolas para evitar el abuso del sistema de asilo.

11) Revertir la modificación hecha en 2015 por la Directiva UE, que supuso una ampliación del colectivo agrupable, pasando del ámbito tradicional de padres e hijos menores de veintiún años a «la familia extensa».

12) Reservar a los inmigrantes con autorización de residencia las prestaciones sociales completas y las rentas asistenciales.

13) Evitar vías extraordinarias de regularización y endurecer las actuales de arraigo.

14) El conjunto de medidas para conseguir mejorar el cumplimiento de la ley, reducir las llegadas ilegales y las situaciones de fraude e incumplimiento comprende un amplio elenco de medidas.

Bibliografía

Ehrlich, P. (1993). *La explosion demográfica. El principal problema Ecológico*. Salvat.

Finotelli, C y Rinken, S. (2025). *La realidad migratoria española y su gestión: hechos y percepciones* [en línea]. Fedea. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://documentos.fedea.net/pubs/eee/2025/eee2025-05.pdf

Fuenteálamo, M. J. (2024). Inmigración, CIS, partidos y dudas [en línea]. *Diario ABC*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

ONU Noticias. (2022). *Somos 8 millones de personas en el mundo* [en línea]. ONU Habitat. [Consulta: 8 de mayo 2025]. Disponible en: https://onu-habitat.org/index.php/ya-somos-8-mil-millones-de-personas

*Joaquín Leguina Herrán**
Político, economista, demógrafo y escritor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

04/2026 21 de enero de 2026

Mar Hidalgo García

La Pax Silica de Trump: la nueva alianza multilateral tecnológica… pero también geopolítica

Resumen:

La economía global está experimentando un cambio significativo a medida que la política industrial se entrelaza cada vez más con la estrategia de seguridad nacional. Esta convergencia, impulsada por tensiones geopolíticas, vulnerabilidades en la cadena de suministro y la competencia tecnológica, marca un cambio con respecto a décadas de políticas económicas orientadas al libre mercado que dominaron gran parte de la era posterior a la Guerra Fría.

Con la iniciativa Pax Silica, Trump busca establecer asociaciones con países que contribuyan a reforzar su independencia de China en determinados materiales estratégicos y avanzar en el desarrollo tecnológico. Por el momento, la iniciativa constituye una declaración de principios compartidos —aún sin mecanismo de aplicación— sobre los cuales se asentará la cooperación futura.

Palabras clave:

Pax Silica, IA, chips, tierras raras.

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's Pax Silica: the new multilateral technological alliance… but also geopolitical

Abstract:

The global economy is undergoing a significant shift as industrial policy becomes increasingly intertwined with national security strategy. This convergence, driven by geopolitical tensions, supply chain vulnerabilities, and technological competition, marks a departure from decades of free-market economic policies that dominated much of the post-Cold War era.
With the Pax Silica initiative, Trump aims to establish partnerships with countries that will help strengthen their independence from China in certain strategic materials and advance technological development. For now, the initiative is a declaration of shared principles—still lacking an implementation mechanism—upon which future cooperation will be based.

Keywords:

Pax Silica, AI, semiconductors, rare earths.

Nuestra estrategia es crear una ventaja competitiva tan pronunciada, tan insuperable, que ningún adversario o competidor pueda escalarla.
Jacob Helberg

Introducción

La carrera por la IA a menudo se presenta como una batalla por datos o modelos, pero las verdaderas limitaciones son cada vez más físicas: chips, energía, minerales y cadenas de suministro.

En un escenario geopolítico global cada vez más fragmentado y cambiante, el acceso a los recursos minerales y la reubicación de las cadenas de valor se han convertido en cuestiones que traspasan la seguridad económica para considerarse activos de la seguridad nacional. China lleva décadas promoviendo una integración vertical —desde la educación a la defensa pasando por la industria, la economía, la diplomacia y el I+D+i— de sus cadenas de valor estratégicas para su economía y defensa. Por el contrario, los países occidentales y sus economías liberales han apostado por la globalización, con la consiguiente deslocalización de su capacidad de producción (y también su *know-how*) hacia países con un menor coste en la mano de obra y legislaciones medioambientales más laxas en busca de un mayor beneficio económico.

La pandemia de la COVID-19 desmoronó las ventajas que ofrecía la globalización, al poner de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas de suministro de productos estratégicos frente a interrupciones en el abastecimiento. En la actualidad, las ventajas de la globalización se están poniendo en cuestión, y tanto las empresas como los países observan con inquietud la guerra de aranceles, los controles de exportación alegando motivos de seguridad y la vulnerabilidad derivada de la extrema dependencia exterior de terceros países, como China, frente al corte en el suministro de materiales estratégicos.

Con la Administración de Trump, estamos asistiendo no solo a un nuevo orden geopolítico sino también a un nuevo orden comercial global en el que la incertidumbre se convierte en la característica dominante. La economía global está experimentando una transformación significativa, a medida que la política industrial se entrelaza cada vez más con la estrategia de seguridad nacional. Esta convergencia, impulsada por tensiones geopolíticas, vulnerabilidades en las cadenas de suministro y la competencia tecnológica, supone una

ruptura respecto a décadas de políticas económicas orientadas al libre mercado que predominaron durante gran parte de la era posterior a la Guerra Fría[1].

A tenor de las actuaciones del presidente Trump, parece que el mundo avanza hacia un punto de no retorno para dar paso a un nuevo orden mundial que, dejando a un lado las reglas y valores occidentales, el derecho internacional y el multilateralismo, está caracterizado por una visión introspectiva.

En esta visión, tal y como se indica en la nueva *Estrategia de Seguridad de EE. UU*[2]., la seguridad económica y la seguridad nacional confluyen. En este nuevo escenario las actividades económicas se ven bajo el prisma de la seguridad y esto permite poner en marcha nuevas políticas públicas, aranceles, control de exportaciones, subsidios, nacionalismos y un mayor proteccionismo. Pero también permite el establecimiento de relaciones diplomáticas con nuevos socios, la mediación en conflictos a cambio de recursos naturales e incluso justifica la posible anexión de regiones de interés estratégico.

Según ha declarado Jamieson Greer[3], representante comercial de Estados Unidos, el objetivo de la Administración Trump es imponer aranceles y buscar acuerdos de inversión extranjera para sentar las bases de ese nuevo orden comercial. Con ello se pretende promover la reindustrialización interna y la creación de empleo, para convertir el déficit comercial en superávit. De este modo, además, EE. UU. reducirá su dependencia de China en bienes estratégicos clave para la economía, la digitalización y el sector de la defensa.

La respuesta de Trump está siendo rápida y muy disruptiva. Estados Unidos necesita cadenas de suministro seguras de bienes estratégicos. Pero la imposición de aranceles generalizados eleva los precios internos y pueden alejar también a los socios extranjeros de la industria nacional y en este caso, los costes de seguridad del proteccionismo pueden ser muy graves[4]. Para evitar estos problemas, la política arancelaria va acompañada de nuevas propuestas de colaboración con países de confianza (*friendshoring*)[5] para fomentar

[1] HAUGE, J. and col. «The new economic nationalism: industrial policy and national security in the United States, China, and the European Union», *Geoforum,* Volume 166, 2025.
[2] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022. Documento de Análisis IEEE 84/2025.
[3] https://www.nytimes.com/2025/08/07/opinion/trump-trade-tariffs.html
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 19 de enero de 2026.
[4] https://www.foreignaffairs.com/united-states/new-supply-chain-insecurity-shannon-oneil
[5] Friendshoring es una estrategia de relocalización de cadenas de suministro hacia países políticamente aliados y económicamente estables, priorizando la seguridad y confianza sobre el costo más bajo para mitigar riesgos.

la fabricación transfronteriza, afianzar las cadenas de suministro de materiales estratégicos e impulsar la innovación tecnológica.

Qué es la Pax Silica

Según ha declarado Jacob Helberg, subsecretario de Asuntos Económicos de la Administración Trump «si el siglo XX funcionaba con petróleo y acero, el siglo XXI funciona con la computación y los minerales que la alimentan».

Durante los últimos meses, la Administración Trump ha puesto en marcha iniciativas para construir de forma rápida el ecosistema necesario que le permita mantener su ventaja en las tecnologías vinculadas a la digitalización y al desarrollo de la IA en todos los sectores, desde el económico hasta el de la defensa. En ciertos aspectos, es como si estuviéramos asistiendo a una competición entre China y EE. UU. similar a la desarrollada durante la Guerra Fría, aunque ahora el foco está puesto, principalmente, en el desarrollo de la IA[6].

En julio de 2025, la Administración Trump publicó un plan de acción de inteligencia artificial titulado *America´s AI Action Plan*[7]. El enfoque del plan es claro: dominar esta tecnología para obtener ventajas económicas, militares y geopolíticas para contrarrestar el dominio futuro de China en este ámbito tecnológico. En noviembre, Trump lanzó la *Genesis Mission*[8] como un esfuerzo nacional dedicado y coordinado para desarrollar una nueva era de innovación en la IA.

Posteriormente, tras la aprobación de la nueva Estrategia de Seguridad, la Administración de Trump ha lanzado la alianza «Pax Silica», que recuerda a la Pax Americana y Pax Romana. Como su nombre indica, el término 'Pax' proviene de la palabra latina para «paz», que significa estabilidad y prosperidad a largo plazo, mientras que 'silica' se refiere al compuesto refinado de silicio que es un componente clave en los chips informáticos que alimentan la inteligencia artificial.

La Pax Silica se ha presentado como un proyecto estratégico a largo plazo en lugar de un acuerdo comercial a corto plazo. Con ella, Trump pretende crear una asociación de países

geopolíticos y disrupciones, diferenciándose del offshoring tradicional (búsqueda de costos bajos) y complementándose con el nearshoring (proximidad geográfica).

[6] https://www.foreignaffairs.com/united-states/myth-ai-race

[7] Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf

[8] Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/11/launching-the-genesis-mission/

afines para una respuesta coordinada a los rápidos avances de China en IA, en el desarrollo de semiconductores y de otras tecnologías críticas. También se persigue disminuir la vulnerabilidad que supone el dominio chino en las cadenas de suministro de bienes clave para su desarrollo, entre los que se encuentra los minerales estratégicos. Esta alianza demuestra el creciente reconocimiento por parte de la Administración Trump del *link* directo que existe entre la superioridad tecnológica, la seguridad nacional y la soberanía económica.

Para Helberg, esta agrupación de países será para la era de la IA lo que el G7 representó para la era industrial. Se trata de una política industrial orientada a una coalición de seguridad económica y supone un punto de inflexión, ya que hoy en día no existe un grupo en el que se aborde la economía de la IA y cómo competir con China en este ámbito. Los países integrantes se comprometen a seguir un proceso mediante el cual cooperarán para alinear sus controles de exportación, la evaluación de las inversiones extranjeras, abordar las medidas *antidumping* y reducir dependencias coercitivas. Se pretende fomentar una agenda muy proactiva para asegurar los puntos críticos del sistema global de la cadena de suministro[9].

La primera cumbre de la Pax Silica tuvo lugar el 12 de diciembre de 2025, y en ella participaron representantes de Canadá, Países Bajos, Emiratos Árabes Unidos, así como otros delegados de la UE y la OCDE. Los primeros en incorporarse a la iniciativa han sido Japón, Australia, Singapur, Corea del Sur, Reino Unido e Israel. Posteriormente, se han unido Catar y Emiratos Árabes Unidos y, probablemente, India se sume en las próximas semanas. No se descarta que, en un futuro, Trump invite a otros países a formar parte de la alianza.

Por el momento, los nueve países que forman parte de la iniciativa abarcan de forma amplia las capacidades necesarias para avanzar rápidamente en la investigación, el desarrollo y el suministro de semiconductores y material relacionado. En conjunto, estos países, junto con Tawián y Países Bajos constituyen los pilares de la cadena de suministro de semiconductores e IA, ya que cuentan con empresas tan importantes como Sony, Hitachi, Fujitsu, Samsumg, Sk Hynix, Temasek, DeepMind, MGX y Río Tinto.

[9] https://www.politico.com/news/2025/12/11/trump-enlists-5-allies-to-counter-china-on-rare-earths-and-tech-00688068

Pax Silica puede definirse como una coalición de seguridad económica creada para la era de la IA. Se prevé que el mercado global de IA crezca de 131.000 millones de dólares en 2024 a 642.000 millones de dólares en 2029, impulsado por un ecosistema en rápida expansión de integradores, *startups* y líderes tecnológicos[10].

Es la primera vez que los países se organizan en torno a la computación, los semiconductores, los minerales y la energía como activos estratégicos compartidos. Por un lado, Japón cuenta con iniciativas líderes en algoritmos de IA y diseño de semiconductores, y representa un ejemplo de cómo ha conseguido reducir su dependencia de las tierras raras de China, pasando del 90 % al 60 % en las importaciones[11]. Corea del Sur puede contribuir mediante la ampliación de su capacidad de fabricación de semiconductores.

Por su parte, Singapur puede convertirse en el 'nodo de confianza' que Estados Unidos busca para anclar las cadenas de suministro de la era de la IA[12]. Singapur presenta una gobernanza sólida, credibilidad regulatoria, mercados de capitales, logística e infraestructura avanzada de centros de datos y conectividad.

Australia puede proporcionar acceso a minerales críticos y asociaciones de investigación en IA y Reino Unido está impulsando la innovación en materiales avanzados y *hardware* de IA. Además, puede jugar un papel muy importante en el mercado de minerales estratégicos, evitando así la vulnerabilidad de precios. Por su parte, Israel, aliado tradicional de Trump, dispone de aplicaciones de ciberseguridad con IA y tiene experiencia en tecnologías seguras.

En lo que respecta a los Emiratos Árabes Unidos y Catar, ambos países aportan tres elementos fundamentales que Trump necesita: financiación, energía y ubicación. Estos países pueden ser clave para afrontar, por ejemplo, los problemas de financiación necesarios para la exploración y el desarrollo de nuevos proyectos mineros, cadenas de suministro o la construcción de centros de datos. Respecto a la energía, los centros de datos consumen cantidades ingentes de energía y se espera que la demanda aumente considerablemente en los próximos años[13].Tanto Catar como Emiratos figuran entre los

[10] Informe *Tech Predictions 2026: Strategic Intelligence*. GlobalData.
[11] https://www.asahi.com/ajw/articles/16278953
[12] https://fortune.com/2025/12/30/why-singapore-is-the-only-southeast-asian-country-in-pax-silica-ai/
[13] https://www.iea.org/reports/energy-and-ai/energy-demand-from-ai

mayores productores de energía fósil y con mayor proyección de energías renovables[14]. Por lo que respecta a la ubicación, ambos países pueden desempeñar un papel clave en la logística asociada a la IA.

Entre los ausentes de Pax Silica, llama la atención en primer lugar Taiwán, principal productor mundial de semiconductores. Las razones esgrimidas es que Taiwán y EE. UU. han formado un Diálogo Bilateral Económico y de Prosperidad y de momento es mejor dejar las relaciones dentro de este ámbito bilateral en lugar del multilateral que ofrece la Pax Silica[15]. Sin embargo, cabe suponer que la delicada situación de Taiwan en relación con China ha hecho que se considere mejor mantenerla al margen de la iniciativa.

La UE, aunque estuvo presente en el lanzamiento de la Pax Silica, no forma parte de la iniciativa y, a corto plazo, tampoco parece una opción probable. Los motivos esgrimidos por la Administración Trump son las diferencias en cómo abordar las tecnologías de vanguardia, especialmente el *softwar*e y la inteligencia artificial, principalmente porque consideran que la UE fomenta un exceso de regulación[16].

Sin embargo, Países Bajos sí está en el radar de Trump para incorporarse a la iniciativa, ya que desempeña un papel destacado en la tecnología y fabricación de chips[17]. Además, Países Bajos alberga ASML Holding N.V., posiblemente la mayor empresa dedicada al desarrollo, producción, comercialización y venta de *hardware* avanzado para semiconductores. ASML ostenta el monopolio en el suministro de máquinas de litografía de ultravioleta extremo (EUV), indispensables para fabricar los chips más avanzados, diseñados por empresas como Nvidia y AMD, y producidos por fabricantes de chips como TSMC, Intel y Samsung.

Desafíos y retos para la Pax Silica

El tiempo

La Iniciativa Pax Silica pretende convertirse en la fórmula definitiva con la que Trump busca seguir siendo líder en tecnologías de IA. Pero el tiempo no juega a su favor, ya que China está realizando importantes avances en este ámbito y, además, posee prácticamente el

[14] https://www.state.gov/remarks-on-the-accession-of-qatar-to-the-pax-silica-declaration/
[15] https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2025/12/pax-silica-initiative
[16] https://www.state.gov/digital-press-briefing-under-secretary-of-state-for-economic-affairs-jacob-helberg/
[17] Ibid.

monopolio tanto de producción como de procesado de materias primas minerales críticas necesarias para la digitalización y la IA, así como de la tecnología de energías limpias.

La Pax Silica es ante todo una alianza de capacidades y estas, quizá, no se puedan desarrollar a la velocidad necesaria y deseada. De momento, las empresas estadounidenses diseñan los chips de IA más avanzados del mundo, principalmente a través de Nvidia[18]. También Estados Unidos está muy por delante de China en la escala de los centros de datos de IA. Las empresas estadounidenses controlan aproximadamente el 70 % de la computación de IA global, mientras que las empresas chinas controlan alrededor del 10 %. Esta capacidad permite a las empresas estadounidenses entrenar modelos más grandes y capaces[19].

En octubre, la Administración de Trump tomó la decisión de aprobar ciertas exportaciones de chips de Nvidia a China, enmarcando esta medida como parte de un impulso más amplio para mantener el liderazgo estadounidense en innovación y garantizar la difusión tecnológica a nivel mundial. Según Helberg: «Ganar la carrera de la IA requiere cumplir dos condiciones: la mejor innovación y la mayor difusión»[20]. De momento, la Administración estadounidense ha encontrado el equilibrio adecuado al seguir permitiendo la exportación de chips de la Serie H200 de Nvidia a China, que no son los de última generación, con el objetivo de financiar el desarrollo de nuevos chips[21].

Sin embargo, conviene destacar que, tras la concesión del permiso para exportar chips de Nvidia, el objetivo principal ha sido lograr que China rebaje los últimos controles de exportación sobre las tierras raras implantados a principios de octubre y que suponían un duro golpe para el sector tecnológico de EE. UU.

Por lo tanto, chips y tierras raras se han convertido en dos armas para el equilibrio táctico entre EE. UU. y China. La carrera por el liderazgo tecnológico está en conseguir ser primero en el dominio en los dos sectores y eso requiere tiempo

[18] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F. “La batalla por la supremacía tecnológica. EE. UU. vs China” Capítulo 12, Panorama Geopolítico de los conflictos, 2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-geopol%C3%ADtico-de-los-conflictos-2024
[19] https://www.foreignaffairs.com/united-states/myth-ai-race
[20] https://www.kyivpost.com/post/66464
[21] https://www.kyivpost.com/post/66464

China avanza a pasos agigantados[22]

Durante los últimos años, las restricciones a la exportación de chips avanzados de IA y de equipos de fabricación de semiconductores han dificultado que las empresas chinas adquieran o produzcan cantidades suficientes de chips de vanguardia, consiguiendo mantener a China dos generaciones de chips por detrás[23]. Estas dificultades han ralentizado la capacidad del país para crear la potencia informática necesaria para entrenar e implementar los modelos más avanzados.

Aun así, la industria de semiconductores china ha logrado avances significativos en la última década y ha conseguido fabricar algunos chips. La serie Ascend 910 de Huawei —los mejores semiconductores chinos— rinde entre un 60 % y un 70 % en comparación con los H100 o H200 de Nvidia. Sin embargo, Huawei solo puede fabricar cientos de miles de ellos, mientras que Nvidia actualmente produce y exporta millones de chips de IA mucho más potentes cada año[24].

Nvidia posee actualmente cerca del 90 % del mercado de diseño de chips de IA, pero se enfrenta a una creciente presión competitiva. Los principales clientes están diversificando la oferta e impulsando inversiones multimillonarias en aceleradores de IA alternativos. Se espera que este cambio intensifique la competencia, reduzca los precios de los chips y acelere la innovación en *hardware* de IA. Como resultado, se proyecta que la cuota de mercado de Nvidia disminuya en 2026 a medida que la competencia gane terreno y los nuevos diseños entren en el mercado[25].

Mientras tanto, en el Laboratorio de Shenzhen, científicos chinos han construido un prototipo de una máquina de EUV[26] capaz de producir los chips semiconductores de vanguardia. Este hito se ha logrado gracias al trabajo de un equipo de exingenieros de la

[22] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F. "La batalla por la supremacía tecnológica. EE. UU. vs China" Capítulo 12, Panorama Geopolítico de los conflictos, 2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-geopol%C3%ADtico-de-los-conflictos-2024

[23] https://www.csis.org/analysis/where-chips-fall-us-export-controls-under-biden-administration-2022-2024

[24] https://www.cfr.org/article/chinas-ai-chip-deficit-why-huawei-cant-catch-nvidia-and-us-export-controls-should-remain

[25] https://www.globaldata.com/store/report/tech-predictions-theme-analysis/?CampaignValue=701Ti00000O4rb3IAB&utm_medimu=one-shot&utm_campaign=gd-rs-tech-predictions-theme-analysis_15-12-2025&_hsenc=p2ANqtz-_qPKHt_qxRnq1sgFkEK9efIloHtyyX2MHSHckeOjkmX5KDoNyc1Bq3UXFqgfwAOesDMfAn070W71sQj1kPPqJj2bMWLA&_hsmi=124017427&utm_source=email

[26] Utilizan haces de luz ultravioleta extrema para grabar circuitos miles de veces más delgados que un cabello humano sobre obleas de silicio, una capacidad actualmente monopolizada por Occidente. Cuanto más pequeños son los circuitos más potentes son los chips.

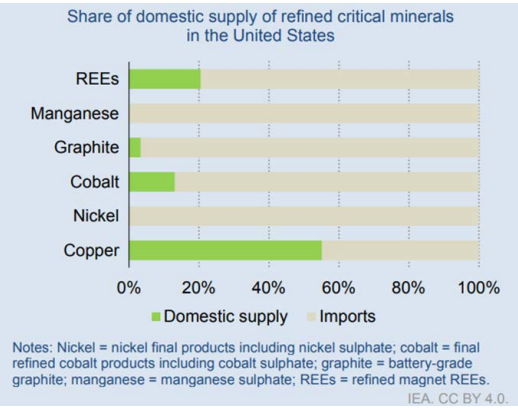
empresa de semiconductores ASML[27], lo que indica lo vulnerables que pueden ser las empresas tecnológicas frente a la fuga de cerebros y al espionaje.

La máquina china está operativa y generando con éxito luz ultravioleta extrema, pero aún no ha producido chips funcionales. Este avance de China marca la culminación de una iniciativa gubernamental de seis años para lograr la autosuficiencia en semiconductores, una de las máximas prioridades del presidente Xi Jinping[28].

Aunque los objetivos de China en materia de semiconductores han sido públicos, el proyecto EUV de Shenzhen se ha llevado a cabo en secreto, asemejándolo a lo que en su día fue el proyecto Manhattan de EE. UU.[29]. Aunque ASML considera que desarrollar esta tecnología es muy difícil ya que se necesitan años, las previsiones chinas apuntan a que podría igualar a Occidente en la fabricación de chips en 2030, mucho más cerca de lo que anticipaban los analistas[30].

Lograr los minerales críticos necesarios y su procesamiento

Si China está un poco más cerca de la autosuficiencia en la fabricación de semiconductores, EE. UU. está todavía muy lejos de ser independiente de China en el acceso a minerales críticos y sus materiales procesados, sin los cuales resulta inviable desarrollar el potencial de la IA.



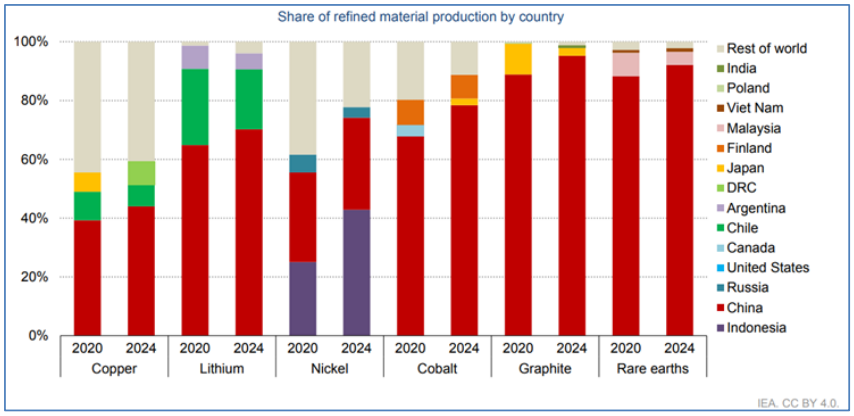
Participación en el suministro interno de minerales críticos refinas en EEUU. Fuente: IEA

La falta de acceso a determinados minerales producidos y procesados por China se ha convertido en una grave preocupación para la industria tecnológica mundial, y en especial,

[27] https://techcentral.co.za/china-races-to-crack-euv-lithography-as-chip-war-with-the-west-intensifies/275733/
[28] https://www.eetasia.com/china-semiconductor-markets-pivotal-moment/
[29] https://www.reuters.com/world/china/how-china-built-its-manhattan-project-rival-west-ai-chips-2025-12-17/
[30] Ibid.

para la de EE. UU., que lo considera una cuestión de seguridad nacional. China controla aproximadamente el 60 % de la minería mundial de tierras raras y el 85 % de la capacidad de procesamiento de materiales necesarios para la fabricación de chips y baterías[31]. Estados Unidos importó el 80 % de las tierras raras que utilizó en 2024[32].

El uso coercitivo de la exportación de estos metales es una práctica recurrente por parte de China desde hace tiempo. En 2010 restringió la exportación de tierras raras a Japón en represalia por un incidente entre un pesquero chino y un buque de la armada japonesa cerca de las islas Senkaku que se disputan ambos países. Desde entonces, el control de elementos como el galio, el germanio, el antimonio, el grafito o las tierras raras forman parte de la moneda de cambio de China frente a los controles de exportación impuestos por EE. UU. o la UE con consecuencias devastadoras para los sectores tecnológicos relacionados con la digitalización, las energías limpias, la IA y el sector de la defensa.



Participación de la producción de material refinado por país. Fuente: IEA

Durante el 2025, las restricciones de minerales críticos han aumentado a medida que Trump imponía su agresiva política arancelaria. En abril de 2025 Pekín impuso controles de exportación sobre siete tipos de elementos de tierras raras y sus imanes, en respuesta a los aranceles de Trump sobre los productos chinos. La medida interrumpió rápidamente las cadenas de suministro globales en industrias clave como las automovilísticas y las de defensa resaltando la poca preparación que tienen frente a este corte de suministros repentinos.

[31] https://www.mining-technology.com/analyst-comment/china-global-rare-earth-production/?cf-view
[32] https://www.statista.com/chart/34301/us-rare-earth-imports/?srsltid=AfmBOooABGQeq6BX_hlTrS-nOA5lXKbXE39D801l2kbxZFdZM2oeghtE

De nuevo en octubre de 2025, China reaccionó frente a las políticas comerciales restrictivas de Trump, añadiendo cinco elementos de tierras raras a su lista de control existente. Las nuevas restricciones incluían el holmio, erbio, tulio, europio, iterbio e imanes y materiales relacionados, requiriendo todos ellos licencias de exportación.

Esta reacción de China causó tal preocupación en las industrias tecnológicas de EE. UU. que llevó Trump a alcanzar un acuerdo con Xi Jinping en Corea del Sur durante su viaje por Asia. Ambos dirigentes acordaron, entre otros aspectos, una rebaja de los aranceles a productos chinos, que se sitúan en un 45 %; la exportación de chips de Nvidia de la serie H200; el levantamiento de las últimas restricciones a las exportaciones de tierras raras, establecidas en octubre por parte de China; así como la reanudación del envío de chips desde las instalaciones de Nexperia en China[33]. Todo ello, con un horizonte temporal de un año. Con esta tregua, Trump ha paralizado lo que hubiera sido un desastre para su industria.

Durante los últimos años, EE. UU. ha intentado acceder a recursos minerales críticos, bien otorgando subvenciones y subsidios para la producción interna, bien mediante acuerdos de paz, como el alcanzado con Ucrania o la República Democrática del Congo, bien formando parte de iniciativas multilaterales como la Asociación para la Seguridad de los Minerales (MSP), bien llegando a acuerdos bilaterales —como los firmados recientemente con Japón, Australia, Malasia y Tailandia— o bien pretendiendo directamente hacerse con el control de regiones ricas en este tipo de recursos como Groenlandia.

La vulnerabilidad de la cadena de suministro de minerales críticos para EE. UU. es una cuestión de seguridad nacional. Trump ha llegado a recurrir a acciones poco ortodoxas desde un planteamiento liberal. En julio, el Departamento de Defensa se convirtió en el mayor accionista de MP Materials, el operador de la mina Mountain Pass de California, la única que extrae en la actualidad tierras raras en EE. UU. La idea es abrir una nueva planta, denominada 10X, para fabricar imanes de neodimio-praseodimio (NdPr). Se espera que la planta comience a entrar en funcionamiento en 2028 y aumente la capacidad total de producción de imanes de la empresa hasta unas 10.000 toneladas anuales. El acuerdo también garantiza que el 100 % de los imanes producidos en la nueva instalación 10X serán adquiridos para uso en defensa y aplicaciones comerciales durante una década tras

[33] https://www.whitehouse.gov/fact-sheets/2025/11/fact-sheet-president-donald-j-trump-strikes-deal-on-economic-and-trade-relations-with-china/

su puesta en servicio, así como un precio mínimo de 110 dólares por kilogramo para los materiales de neodimio-praseodimio (NdPr) [34].

Además de la explotación de recursos internos, el acceso a nuevos yacimientos y a nuevos sistemas de procesado de los minerales resulta vital para satisfacer la demanda de minerales de EE. UU. en las energías limpias, la digitalización de las economías y en los sectores de defensa y aeroespacial. Por este motivo, los minerales críticos constituyen un pilar fundamental de la Pax Silica. Pero de nuevo, el tiempo no juega a favor de Trump, ya que un proyecto minero, una vez comprobado que la explotación es viable, puede tardar entre 10 y 15 años en ser productivo. Además, es muy costoso e incluso, en determinadas zonas, se enfrenta a la oposición de las poblaciones locales por motivos medioambientales.

La financiación proporcionada por Catar y Emiratos permitirá a Trump financiar proyectos mineros desde la primera fase de exploración, que suele realizarse casi a fondo perdido si los resultados no son satisfactorios. La experiencia de Australia como potencia minera también será clave para el éxito de la Pax Silica. Por otro lado, uno de los grandes logros de esta iniciativa sería eliminar el riesgo de la volatilidad de precios de los minerales para dar consistencia y continuidad a los proyectos mineros, los actuales y también los futuros.

Trump ha decidido recientemente no imponer aranceles a las tierras raras, el litio y otros minerales críticos. Asimismo, ha puesto en alerta a sus aliados y socios comerciales, advirtiendo a los proveedores globales que negocien acuerdos para asegurar suministros fiables y diversificados para Estados Unidos. Tanto Jamieson Greer como Howard Lutnick han recibido el mandato de negociar nuevos acuerdos, o ampliarlos, para fomentar las importaciones de minerales críticos procesados y sus productos derivados. Los negociadores disponen de 180 días —hasta el 13 de julio— para alcanzar acuerdos vinculantes que garanticen la obtención de minerales críticos. Uno de los aspectos fundamentales será la fijación de precios. De esta manera, se pretende poner fin a uno de los mayores problemas de la minería, como es la volatilidad de los precios, y hacer frente a los mercados opacos y a las prácticas de las empresas chinas, que han seguido minando

[34] https://www.mining.com/mp-materials-lands-multi-billion-pentagon-deal/

incluso cuando los precios están significativamente por debajo del coste de producción, con la consiguiente expulsión del mercado de competidores[35].

Conclusiones

La creación de cadenas de suministro internacionales crea dependencias económicas de países extranjeros, y en ocasiones estas dependencias pueden ser peligrosas. Por ello, Trump pretende reducir vulnerabilidades excluyendo a países no afines de las cadenas de suministro críticas para la seguridad nacional de EE. UU.

Con la iniciativa Pax Silica, Trump pretende establecer asociaciones con países que contribuyan a reforzar su independencia de China en determinados materiales estratégico y avanzar en el desarrollo tecnológico. China avanza a pasos agigantados en la tecnología cuántica, en la IA y en el desarrollo de semiconductores, por lo que es posible que los logros lleguen antes de lo previsto.

La Pax Silica refleja una idea común compartida entre naciones aliadas que forman parte de ella: la seguridad económica es seguridad nacional. Reúne a nueve naciones clave: Estados Unidos, Japón, Corea del Sur, Singapur, Países Bajos, Reino Unido, Israel, Emiratos Árabes Unidos (EAU) y Australia.

La novedad de la Pax Silica se basa en que es una alianza multilateral basada en capacidades, para asegurar colectivamente las bases estratégicas de la economía digital. Está diseñada para reducir dependencias coercitivas, proteger tecnologías sensibles fundamentales para la IA y garantizar que la infraestructura digital de próxima generación se desarrolle dentro de ecosistemas tecnológicos de confianza.

La Pax Silica es una alianza tecnológica pero también geopolítica ya que los países integrantes en la actualidad y los que puedan sumarse en el futuro deben estar alineados con los intereses geopolíticos más amplios. Al fin y al cabo, uno de los objetivos perseguidos por Trump al formalizar esta alianza es contrarrestar la influencia de China en medio de una creciente competencia estratégica entre ambos países, lo que exige una lealtad política. A medida que avance la implantación de la iniciativa, se verá qué acciones

[35] https://www.hinrichfoundation.com/research/article/trade-and-geopolitics/us-puts-price-floor-against-china-rare-earth-dominance

toman los aliados, a qué tendrán que renunciar y cuál será el retorno que obtendrán de este nuevo alineamiento geopolítico.

De momento, la iniciativa es una declaración de principios compartidos —todavía sin mecanismo de aplicación— sobre los cuales se asentará la cooperación futura. La Pax Silica pretende avanzar hacia su integración para no quedarse en una mera cooperación minimultilateral. Para fortalecerla, la iniciativa podría convertirse en un tratado internacional, y de esta manera integrarla en el cuerpo normativo de EE. UU. y de los países integrantes.

La respuesta de China frente a la iniciativa ha sido de cautela, instando a todas las partes a adherirse a los principios de una economía de mercado, una competencia justa y a trabajar juntas para mantener la estabilidad de la cadena de suministro global[36].

En cuanto a la posible incorporación de la UE a la iniciativa, por el momento no se contempla debido al desacuerdo de EE. UU. con las restricciones regulatorias relacionadas con la IA. Además, con cuestiones tan importantes como el asunto de Groenlandia, en el que ambas potencias tienen objetivos opuestos, no es el momento más adecuado.

*Mar Hidalgo García**
Analista Principal de IEEE
@ieee_mhidalgo

[36] https://www.globaltimes.cn/page/202512/1350398.shtml

Documento
Análisis

05/2025 27 de enero de 2026

Nuria Ferré Trad

Una visión global de la demografía y la población refugiada: desafíos y tendencias por región

Una visión global de la demografía y la población refugiada: desafíos y tendencias por región

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama demográfico global: Impacto de las migraciones y tendencias demográficas en el siglo XXI

Editado en septiembre de 2025

Resumen:

Este capítulo ofrece un análisis integral del desplazamiento forzado como fenómeno demográfico global y estructural, subrayando su crecimiento sin precedentes —más de 120 millones de personas desplazadas en 2024— y su escasa consideración en los estudios demográficos tradicionales. El texto explica la necesidad de superar la invisibilidad estadística en los censos demográficos de la población desplazada para asegurar su inclusión en los marcos de planificación humanitaria. A través de una caracterización detallada de las distintas categorías de población desplazada (refugiados, desplazados internos, solicitantes de asilo, entre otros), se examinan sus perfiles sociodemográficos, los principales países de acogida y los retos asociados al acceso a derechos, la cronificación de las crisis y la limitación del acceso a las soluciones duraderas establecidas en el derecho internacional de los refugiados. Asimismo, se examinan las respuestas institucionales al desplazamiento forzado, haciendo énfasis en la falta de mecanismos eficaces de cooperación internacional y en la carga desproporcionada que asumen los países de ingresos bajos y medios. El capítulo también proporciona una visión del fenómeno del desplazamiento forzado comparada por regiones (África, Asia, Europa, Oriente Medio, América Latina y Norteamérica), mostrando cómo el desplazamiento afecta de forma diferenciada según contextos geográficos, políticos y económicos.

Palabras clave:

Desplazamiento forzado, Demografía, Soluciones duraderas, Crisis prolongadas, Perspectiva regional.

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

A global view of demography and refugee population: Challenges and trends by región

Abstract:

This chapter provides a comprehensive analysis of forced displacement as a global and structural demographic phenomenon, underlining its unprecedented growth —more than 120 million displaced persons in 2024— and its scant consideration in traditional demographic studies. The text explains the need to overcome statistical invisibility in population censuses of displaced populations to ensure their inclusion in humanitarian planning frameworks. Through a detailed characterization of the different categories of displaced population (refugees, internally displaced persons, asylum seekers, among others), their sociodemographic profiles are examined, the main host countries and the challenges associated with access to rights, the chronification of crises and the limitation of access to durable solutions established in international refugee law. Institutional responses to forced displacement are also examined, with emphasis on the lack of effective international cooperation mechanisms and the disproportionate burden borne by low- and middle-income countries. The chapter also provides a comparative view of forced displacement by region (Africa, Asia, Europe, Middle East, Latin America and North America), showing how displacement affects differently according to geographical contexts, political and economic.

Keywords:

Forced displacement, Demography, Durable solutions, Protracted crises, Regional perspective.

Introducción

A lo largo de las últimas décadas, el desplazamiento forzado ha alcanzado dimensiones sin precedentes, tanto en escala como en complejidad. A finales de abril de 2024, alrededor de 120 millones de personas en el mundo se encontraban desplazadas por la fuerza, lo que equivale a que aproximadamente una de cada 69 personas en el planeta haya tenido que abandonar su hogar (ACNUR, 2024a). Esta cifra duplica la proporción registrada hace apenas diez años, evidenciando que nos encontramos en una «década de incrementos» en desplazamiento forzado.

Aunque las dinámicas de desplazamiento tienen un impacto directo en la configuración demográfica mundial —alterando composiciones por edad, sexo y distribución territorial—, la población desplazada sigue siendo, en gran medida, una gran olvidada de los estudios demográficos tradicionales. La demografía clásica ha centrado su atención en variables como la fertilidad, la mortalidad o el crecimiento poblacional (Hugo *et al*., 2018), dejando en un segundo plano fenómenos como la migración y, aún más, el desplazamiento forzado.

Esta omisión obedece, entre otros factores, a una serie de desafíos inherentes al fenómeno: el subregistro y la invisibilidad en los países de acogida de muchas personas desplazadas forzosamente, las situaciones de movilidad forzosa prolongada que dificulta su seguimiento, los diferentes estatutos de protección otorgados a las personas desplazadas, migrantes y solicitantes de asilo, entre otros muchos factores. Además, las estadísticas oficiales suelen carecer de mecanismos estables para integrar a toda esta población en sus registros censales.

Las principales causas del desplazamiento forzado son múltiples y, en muchas ocasiones, son también acumulativas: conflictos armados prolongados —como en Siria, Afganistán o Ucrania—, violencia generalizada, persecución étnica o política, violaciones masivas de derechos humanos y desastres naturales exacerbados por el cambio climático. Estas crisis provocan tanto flujos de personas refugiadas —personas que cruzan fronteras internacionales buscando asilo— como de personas desplazadas internamente —quienes huyen, pero permanecen dentro de su país sin cruzar ninguna frontera internacional—.

A lo largo de las siguientes páginas, ofreceré una visión integral de la demografía del desplazamiento forzado: se analizará la caracterización demográfica de las

personas forzosamente desplazadas, se identificarán los principales países de acogida, se estudiarán los obstáculos que enfrentan para acceder a derechos y soluciones duraderas y se examinarán las tendencias regionales que explican la distribución actual de este fenómeno.

Datos demográficos de la población forzosamente desplazada a nivel mundial

Tal y como ya se ha mencionado, el desplazamiento forzado ha alcanzado niveles históricos, alterando de forma profunda las dinámicas demográficas globales. A finales de 2024, más de 120 millones de personas se encontraban desplazadas por la fuerza en el mundo, lo que equivale a aproximadamente una de cada 69 personas del planeta. Esta cifra representa un aumento de diecinueve millones respecto al año anterior, constituyendo el incremento anual más alto jamás registrado, impulsado por crisis agudas como el conflicto en Sudán y la persistente guerra en Ucrania. En términos proporcionales, el 1,5 % de la población mundial vive hoy en situación de desplazamiento forzado, lo que ilustra la enorme escala y gravedad de este fenómeno (ACNUR, 2024a).

La población desplazada forzosamente: grandes olvidados de la demografía

A pesar de su magnitud, las personas desplazadas forzosamente siguen siendo en gran medida las grandes olvidadas de los estudios demográficos. Tradicionalmente, la demografía ha centrado su atención en fenómenos como la natalidad, la mortalidad o el crecimiento poblacional, relegando a un segundo plano las migraciones y, en particular, los desplazamientos forzados. Esta omisión tiene consecuencias profundas: muchas veces, los desplazados no son contabilizados en los censos nacionales ni en las encuestas poblacionales habituales, lo que impide conocer su número real, sus características sociodemográficas y sus necesidades específicas (Banco Mundial, 2023a).

Esta invisibilidad demográfica tiene grandes consecuencias prácticas: al no ser plenamente incluidos en las proyecciones de población ni en los planes nacionales de desarrollo, las personas desplazadas corren el riesgo de quedar también al margen de las políticas públicas que determinan el acceso a la educación, la sanidad, el empleo o la vivienda. La falta de integración demográfica refuerza así su vulnerabilidad y perpetúa

su exclusión. Además, la gestión estadística del desplazamiento forzado enfrenta desafíos técnicos importantes, como el subregistro debido a contextos inseguros, la movilidad múltiple y prolongada, la existencia de categorías jurídicas fluidas y los cambios en los marcos legales nacionales e internacionales.

Caracterización demográfica de la población forzosamente desplazada

Según la categorización tradicional realizada por ACNUR, bajo el término genérico de «desplazamiento forzado» se agrupan varias categorías (ACNUR, 2024c):

1) Personas refugiadas: incluye a las reconocidas en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; su Protocolo de 1967; la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA), que regula los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África de 1969; la definición de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, incorporada a las legislaciones nacionales; las personas reconocidas de conformidad con el Estatuto del ACNUR; las personas a las que se han concedido formas complementarias de protección, y las que gozan de protección temporal. La población refugiada también incluye a las personas en situaciones similares a la de los refugiados.
2) Personas en situación similar a la de los refugiados: grupos que se encuentran fuera de su país o territorio de origen y que se enfrentan a riesgos de protección similares a los de los refugiados, pero para los que, por razones prácticas o de otro tipo, no se ha determinado la condición de refugiado.
3) Solicitantes de asilo: personas que han pedido protección internacional y cuyas solicitudes de estatuto de refugiado aún no se han determinado.
4) Otras personas necesitadas de protección internacional: las que se encuentran fuera de su país o territorio de origen, normalmente, porque han sido desplazadas por la fuerza a través de fronteras internacionales, que no han sido incluidas en otras categorías (solicitantes de asilo, refugiados, personas en situación similar a la de refugiado), pero que es probable que necesiten protección internacional, incluida la protección contra el retorno forzoso, así como acceso a servicios básicos de forma temporal o a largo plazo.

5) Personas desplazadas internamente: personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a huir o a abandonar sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular, como consecuencia o para evitar los efectos de conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos o catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.
6) Personas en situación similar a la de los desplazados internos: grupos que se encuentran dentro de su país de nacionalidad o residencia habitual y que se enfrentan a riesgos de protección similares a los de los desplazados internos pero que, por razones prácticas o de otro tipo, no han podido ser declarados como tales.

Personas refugiadas o con necesidades similares a la población refugiada

Según datos de ACNUR, a finales de 2023, había 31,6 millones de personas refugiadas bajo su mandato, junto con 5,8 millones de personas en situación similar a la de los refugiados. Además, se contabilizan unos 6 millones de refugiados palestinos registrados ante la UNRWA, principalmente en Oriente Medio. En conjunto, cerca de 44 millones de personas se encontraban fuera de su país de origen en necesidad de protección internacional, una cifra sin precedentes en la historia contemporánea (ACNUR, 2024a).

Esta población proviene de forma mayoritaria de unos pocos países: Siria, Venezuela, Ucrania, Afganistán y Sudán. Por ejemplo, más de 6,4 millones de sirios permanecen refugiados en otros países, la diáspora venezolana supera los 6,1 millones y Ucrania ha generado cerca de 6 millones de refugiados en Europa tras la invasión rusa. Afganistán mantiene alrededor de 6,4 millones de refugiados y solicitantes de asilo, principalmente en Pakistán e Irán (ACNUR, 2024a).

Desde el punto de vista demográfico, la población refugiada presenta una estructura singular. Aproximadamente el 40 % son menores de dieciocho años. En cambio, las personas mayores de sesenta años constituyen apenas el 5 % de la población refugiada (ACNUR, 2024a).

En cuanto a la distribución por sexo, se estima que mujeres y niños constituyen cerca del 70 % de la población refugiada mundial. Esta composición responde, entre otros factores, a los patrones de reclutamiento forzoso de hombres adultos en conflictos armados y a la desproporcionada afectación de mujeres y menores en situaciones de violencia y persecución (ACNUR, 2024a).

Personas forzosamente desplazadas internamente

Las personas desplazadas internas representan el grupo más numeroso dentro del desplazamiento forzado. Según datos combinados de ACNUR e IDMC, a finales de 2023, existían unos 68,3 millones de personas desplazadas internamente (ACNUR, 2024a).

A diferencia de los refugiados, los desplazados internos permanecen bajo la jurisdicción de su propio Estado, lo que a menudo limita su visibilidad y la protección internacional disponible. Muchos conflictos contemporáneos generan más desplazados internos que refugiados. En Siria, se estima que alrededor de 7,2 millones de personas permanecen desplazadas internamente tras más de una década de guerra (ACNUR, 2024a). En Colombia, más de 5 millones de personas han sido desplazadas internamente debido a un conflicto armado prolongado, constituyendo una de las situaciones de desplazamiento interno más antiguas del mundo (IDMC, 2024).

Además, los desastres naturales y fenómenos climáticos extremos provocan millones de desplazamientos internos cada año. En 2023, se registraron más de 26,4 millones de nuevos desplazamientos internos asociados a desastres, sobre todo, inundaciones, tormentas tropicales y sequías (IDMC, 2024).

Demográficamente, los desplazados internos comparten muchas características con las personas refugiadas: una alta proporción de menores de edad, una significativa presencia de mujeres y una relativa representación baja de personas mayores. Sin embargo, su situación jurídica es más frágil, al carecer de un marco internacional de protección específico comparable al régimen de protección de los refugiados. Además, la falta de registro formal en muchos contextos impide cuantificar con precisión el alcance real del fenómeno y obstaculiza la planificación de respuestas adecuadas. Pese a ello, a finales de 2023, las mujeres y niñas representaban un 51 % de la población desplazada internamente total y sobre un 49 % eran niños y niñas (ACNUR, 2024a).

Principales países de acogida de las personas forzosamente desplazadas

La mayoría de las personas refugiadas se encuentran acogidas por países vecinos al de su origen, que suelen ser, muy a menudo, países con bajos ingresos o medios. En 2023, el 75 % de los refugiados a nivel mundial se encontraban acogidos por países en situación de desarrollo (renta baja o media) (ACNUR, 2024a). Asimismo, cerca del 69 % de las personas refugiadas se encontraban en países limítrofes al de su origen (ACNUR, 2024a). Esta realidad pone de manifiesto la carga desproporcionada que tienen que asumir los países menos preparados para atender necesidades humanitarias complejas, en contraste con la limitada recepción por parte de los que cuentan con mayores recursos.

Así, destacan: Irán, que acoge a 3,8 millones de personas refugiadas; Turquía, que acoge a 3,3 millones, o Colombia, que acoge a 2,9 millones. En cuanto a Europa, destaca el caso de Alemania, que acoge a 2,6 millones de personas refugiadas (ACNUR, 2024a). En relación con la población nacional, cabe destacar el caso de Aruba, donde una de cada cinco son personas refugiadas, o el de Líbano, donde son personas refugiadas una de cada seis (ACNUR, 2024a).

En cuanto a la acogida, existen varios asuntos a los que hay que prestar especial atención: el registro de las personas forzosamente desplazadas como primer paso para que puedan acceder a sus derechos, las solicitudes de asilo pendientes de resolución que incrementan la situación de limbo en la que a menudo se encuentran, el aumento de las crisis prolongadas que también mantiene a poblaciones enteras en un limbo, y la situación de los campos de refugiados.

El registro: primer paso para el reconocimiento y acceso a derechos

Cuando una persona refugiada cruza una frontera internacional llegando a un país de acogida o cuando una persona se desplaza internamente, acceder al registro de su situación es un paso clave para poder así acceder a la protección (ACNUR, 2023c). Se entiende por registro la documentación de su identidad, unidad familiar, así como de sus necesidades. El registro lo realizan las autoridades del país receptor o el ACNUR, y proporciona un reconocimiento formal y una protección contra devoluciones forzosas, además de facilitar el acceso a la ayuda humanitaria a la que se tiene derecho

Asimismo, facilita poder identificar casos vulnerables, como pueden ser menores no acompañados, víctimas de trata, personas con necesidades médicas especiales, etc. (ACNUR, 2023c).

En los principales países de acogida de refugiados, el registro suele realizarse de manera conjunta entre los Gobiernos y ACNUR. En contextos de grandes movimientos de población, como la crisis siria, el registro biométrico masivo implementado en países como Turquía, Líbano y Jordania permitió documentar a millones de personas y organizar mejor la respuesta humanitaria. Pese a ello, cabe destacar el caso de Líbano, donde el registro se suspendió por parte de las autoridades nacionales a partir de 2015, lo que trajo como consecuencia que miles de personas permanecen invisibles para las autoridades, dificultando su acceso a servicios básicos y aumentando su vulnerabilidad frente a la explotación y el abuso.

Por otro lado, en contextos de desplazamiento interno o en países con instituciones frágiles, suelen existir mayores obstáculos para el registro. En países como Siria o Yemen, las dificultades de acceso a determinadas zonas imposibilitan registrar de manera exhaustiva a todas las personas desplazadas, recurriéndose a métodos de estimación indirectos.

Además de permitir el acceso a los derechos más básicos y, por tanto, a ciertos niveles de protección, los datos de registro sirven a nivel internacional para completar las estadísticas globales, lo que a su vez permite mejorar la cooperación y responsabilidad compartida de todos los Estados en esta materia.

Para incluir adecuadamente a la población refugiada en los datos demográficos de un determinado país, se puede acudir al ACNUR como fuente de recogida de datos, aunque cabe mencionar ciertas limitaciones, ya que ACNUR suele depender de que los diferentes Estados proporcionen dichos datos y, en muchas ocasiones, estos no los proporcionan. También es importante recordar que, en contextos de llegadas masivas, puede haber retrasos o existir una capacidad limitada para registrar a todas las personas con la mayor celeridad posible, dejando a algunas personas en situación indocumentada temporalmente. Esto ocurrió, por ejemplo, durante el éxodo sirio hacia Líbano y Jordania en 2013-2014, cuando las oficinas de registro se vieron desbordadas.

Solicitudes de asilo pendientes de resolución

A finales de 2023, existían cerca de 6,9 millones de solicitudes de asilo aún en trámite (ACNUR, 2024a). Las demoras por parte de las diferentes administraciones de los distintos Estados en el estudio de las solicitudes de protección internacional tienen como consecuencia una situación de incertidumbre en cuanto al futuro de las personas solicitantes de asilo, quedando de nuevo en una situación de limbo, al ver paralizados sus planes de futuro. Se trata de personas que ya han huido de sus países de origen y que están esperando a obtener un reconocimiento formal por parte del país de acogida como personas refugiadas.

A menudo, no pueden trabajar de manera regular al inicio o enfrentan un acceso limitado a ciertos servicios, lo que dificulta su integración. Al mismo tiempo, los países de acogida soportan la carga administrativa y de acogida mientras tramitan los casos. La integración se dificulta todavía más cuando, después de tiempos prolongados de estudio de las solicitudes, se ven denegadas, quedando la persona solicitante en una situación de irregularidad administrativa.

El incremento de las crisis prolongadas

Una crisis prolongada es aquella en la que veinticinco mil personas de una misma nacionalidad llevan al menos cinco años consecutivos en el exilio (ACNUR, 2004). Son situaciones cada vez más comunes, que tienden a cronificarse y que, otra vez, dejan a las personas forzosamente desplazadas en una situación de limbo. Según datos de ACNUR, a mediados de 2022, existían 59 situaciones de crisis prolongadas que afectaban a cerca de 23,8 millones de personas refugiadas (ACNUR, 2024b).

La falta de resolución de conflictos en contextos como Siria, Afganistán, Somalia o la República Democrática del Congo ha provocado que generaciones enteras de personas nazcan, crezcan y envejezcan en situación de desplazamiento, a menudo en campamentos o asentamientos informales. La ausencia de soluciones políticas a las crisis de origen, combinada con el escaso acceso a soluciones duraderas, perpetúa la marginalización de estas poblaciones y pone a prueba la resiliencia de las comunidades de acogida.

Sin embargo, sin voluntad política para resolver los conflictos origen, estas poblaciones continuarán en tierra de nadie. En resumen, el incremento de las crisis prolongadas refleja la dificultad para resolver conflictos actuales y la insuficiencia de las soluciones duraderas disponibles. Revertir esta tendencia requiere no solo más esfuerzos diplomáticos de paz, sino también un compromiso más firme de compartir responsabilidades de acogida a largo plazo, evitando que la carga recaiga indefinidamente en los mismos países vecinos de las zonas en guerra.

Los campos de refugiados

El establecimiento de campos de refugiados ha sido la solución tradicional dada por parte de los países de acogida a las situaciones de desplazamiento forzoso. Hoy en día, pese a que muchas personas refugiadas se encuentran asentadas en centros urbanos, todavía millones de personas forzosamente desplazadas residen en campos de refugiados. La vida en los campamentos de refugiados también tiene ciertas limitaciones, como son, por ejemplo, la libertad de movimientos o el hecho de que muchos carecen de servicios básicos para todas las personas que albergan, estando a menudo en situación de hacinamiento.

Sin embargo, también cabe destacar que la mayoría de las personas refugiadas en la actualidad no reside en campos de refugiados si no que viven en zonas urbanas o periféricas. Es más, se estima que cerca del 78 % de los refugiados a nivel mundial residen fuera de campamentos, a menudo en zonas urbanas o periurbanas de los países de acogida (ACNUR, 2013).

Algunos de los campos de refugiados más grandes del mundo albergan poblaciones equivalentes a las de ciudades enteras. Por ejemplo, en Kenia, destaca el caso del campo de Dadaab, que fue creado en 1991 y que alberga hoy en día a cerca de doscientas mil personas (RTVE, 2021). En este campo, tras más de treinta años de existencia, las generaciones jóvenes de refugiados somalíes enfrentan restricciones para salir del campo o trabajar formalmente, lo que produce dependencia y frustración. Muchas de estas personas únicamente conocen la vida en el campo de refugiados. Estas situaciones son además difíciles de gestionar para los países de acogida, ya que con el paso del tiempo reciben cada vez menos atención por parte de la comunidad internacional y por tanto menos ayuda. La dependencia prolongada de los

campos puede generar dinámicas de exclusión, falta de oportunidades de vida digna y frustración entre las nuevas generaciones nacidas en el exilio. Ante estos desafíos, ACNUR promueve desde hace años la política de «alternativas a los campos», alentando a los Estados a permitir la integración de las personas refugiadas en la sociedad de acogida, en lugar de su segregación prolongada (ACNUR, 2017).

El acceso a las soluciones duraderas

El objetivo último de la protección internacional a las personas forzosamente desplazadas es que puedan alcanzar una solución duradera que les permita reconstruir sus vidas en condiciones de seguridad, dignidad y estabilidad. Es así como el término soluciones duraderas hace referencia a aquellas situaciones en las que se pone fin al desplazamiento y se otorga a las personas forzosamente desplazadas la oportunidad de reanudar su vida en un entorno seguro y estable. Son tres las soluciones duraderas establecidas por ACNUR: integración local en el país de acogida, retorno voluntario y reasentamiento en un tercer país[1]. A lo largo de los últimos años, también han ganado importancia las denominadas vías complementarias, como herramientas adicionales para facilitar el acceso a la protección y la integración.

Sin embargo, la realidad actual muestra que las soluciones duraderas avanzan a un ritmo claramente insuficiente en comparación con el crecimiento continuo de las cifras de desplazamiento. La mayoría de las personas desplazadas permanece atrapada en situaciones prolongadas de vulnerabilidad, sin perspectivas claras de alcanzar una solución sostenible en un futuro cercano.

Integración local

Con el término integración local nos referimos a que una persona refugiada pueda asentarse de manera estable en el país que le acoge e ir obteniendo gradualmente una situación administrativa similar a la del resto de residentes, esto es, acceso al derecho al trabajo, a servicios públicos e, incluso, a la nacionalidad. Según ACNUR, la integración efectiva supone garantizar el acceso a medios de vida, servicios públicos como la

[1] Véase: https://eacnur.org/es/actualidad/noticias/desplazados/soluciones-duraderas-refugiados

educación y la salud, la inclusión en el mercado laboral y la posibilidad de participación social y política.

El problema es que muchos países principales de acogida no contemplan soluciones a largo plazo que faciliten la integración local de las personas refugiadas, existiendo numerosos obstáculos legales y sociales para ello, como son, por ejemplo: limitar el acceso al empleo o no permitir el acceso a una residencia permanente (Banco Mundial, 2023b). Ejemplo de ello es, entre otros, Líbano, que no contempla integrar definitivamente a las personas refugiadas palestinas o sirias bajo el pretexto de no alterar su distribución demográfica religiosa o de preservar el derecho al retorno.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados, aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2018 (ACNUR, 2018), reconoce la importancia de promover la integración local como una herramienta clave para ofrecer estabilidad a largo plazo y favorecer la resiliencia de las personas refugiadas y de las comunidades de acogida. Pese a ser un instrumento no vinculante, llegar a este acuerdo muestra, al menos, una voluntad de intentar alcanzar mayores cuotas de integración social de la población refugiada en los países que la acogen, lo cual, también a largo plazo, tiene consecuencias en la demografía de la población de acogida.

Retorno

El retorno al país de origen es la solución duradera preferida. En lo que respecta a los retornos, según el derecho internacional de los refugiados, es fundamental que se realicen de manera voluntaria, segura y digna. La voluntariedad implica que la persona refugiada pueda decidir regresar con plena libertad, basándose en información objetiva y fiable. Esta decisión debe ser personal y estar exenta de cualquier tipo de coacción, ya sea física, psicológica o económica. Por otro lado, un retorno seguro requiere la ausencia de discriminación, la existencia de garantías jurídicas (como la implementación de amnistías), así como condiciones de seguridad física (sin riesgo de sufrir agresiones) y material (incluyendo el acceso a bienes como la tierra o la vivienda). En cuanto al retorno digno, supone que las personas retornadas puedan acceder a servicios básicos y ejercer sus derechos fundamentales, como el acceso a la educación o a la atención sanitaria, sin que ello conlleve la separación familiar, y que sean tratadas con respeto y reconocidas por las autoridades del país de origen (ACNUR, 1996).

En la práctica, el retorno voluntario se enfrenta a enormes desafíos. Muchos de los países de origen continúan siendo escenarios de violencia, inseguridad o falta de garantías para el ejercicio de los derechos fundamentales. Como resultado, los retornos espontáneos o asistidos se han reducido notablemente. Según datos de ACNUR, en 2023, casi 1,1 millón de personas refugiadas retornaron a sus países de origen, una cifra que representa menos del 1 % de la población desplazada total (ACNUR, 2024a).

En la actualidad, tras el fin de la guerra en Siria, hemos asistido a un aumento de los discursos llamando al retorno de las personas refugiadas a su país de origen, pero queda patente que la ausencia de guerra no quiere decir que las condiciones arriba mencionadas para que los retornos se produzcan respetando la legalidad internacional se vean respetadas. Además, muchas personas sirias huyeron como consecuencia de ser víctimas de persecuciones individualizadas muy concretas, cuyas causas hoy en día siguen persistiendo. Por lo tanto, se puede afirmar que, pese a que el retorno es la solución más deseable en la teoría, es la menos alcanzable en la práctica.

Reasentamiento y vías complementarias

El reasentamiento consiste en trasladar a una persona refugiada desde el primer país donde buscó asilo inicialmente (por ejemplo, un refugiado sirio en Líbano) hacia un tercer país que accede a admitirlo de forma permanente como refugiado (por ejemplo, Canadá, Australia, Francia) (ACNUR, 2024a). A diferencia de la integración local o el retorno, el reasentamiento depende enteramente de la voluntad de terceros Estados de ofrecer plazas para acoger a personas refugiadas. Es una práctica fundamental que implica implementar el principio de responsabilidad compartida entre toda la comunidad internacional, también recogido por el derecho internacional de los refugiados.

Sin embargo, el reasentamiento está disponible solo para una pequeña fracción de las personas que lo necesitan. En 2023, ACNUR estimaba que más de dos millones de refugiados requerían acceso al reasentamiento, pero solo poco menos de cien mil personas pudieron efectivamente beneficiarse de esta vía ACNUR (2025a). La limitada disponibilidad de plazas refleja la falta de compromiso de muchos Estados y la necesidad de reforzar los mecanismos de responsabilidad compartida a nivel internacional.

Por otro lado, a lo largo de los últimos años, además del reasentamiento, se han venido promoviendo las conocidas como «vías complementarias» de acceso. Se trata de vías legales por las que se permite el acceso de una persona refugiada a un tercer país a través de herramientas, como pueden ser los visados humanitarios, la reunificación familiar, becas de estudios, acceso a programas laborales, corredores humanitarios gestionados por entidades religiosas, etc. Estas vías deben ser adicionales al derecho de asilo y al reasentamiento, y no sustituir a ambos. Aunque aún representan un porcentaje pequeño del total, las vías complementarias ofrecen alternativas legales y seguras que contribuyen a ampliar las oportunidades de protección y a reducir la dependencia de rutas peligrosas e irregulares (ACNUR, 2023b).

El fortalecimiento del reasentamiento y el desarrollo de vías complementarias son elementos esenciales del enfoque del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, que establece que una respuesta efectiva al desplazamiento forzado debe basarse en la cooperación internacional y en la ampliación de las oportunidades de soluciones duraderas.

La situación actual del desplazamiento forzado: perspectivas regionales

El desplazamiento forzado es un fenómeno global, pero su manifestación y características específicas varían significativamente entre regiones. La naturaleza de los conflictos, las respuestas estatales, la capacidad de acogida y las tendencias demográficas configuran realidades diferenciadas en África, Asia-Pacífico, Europa, Oriente Medio, América Latina y el Caribe, y América del Norte. Analizar estas perspectivas regionales permite comprender mejor la complejidad del fenómeno y diseñar respuestas más adecuadas a sus dinámicas específicas.

África

El continente africano enfrenta múltiples focos de desplazamiento forzado, producto de conflictos armados, violencia étnica, lucha por recursos naturales, revoluciones y también desastres climáticos. Casi un tercio de la población desplazada global se encuentra en el continente africano (ACNUR, 2024a). En esta región, destaca la situación de la población desplazada internamente. África acoge a 35 millones de personas

desplazadas internamente, casi la mitad del total mundial. 32,5 millones de estos desplazados internos lo fueron por conflictos y violencia, y el 80 % se concentra en solo cinco países. Los desplazamientos por catástrofes se han multiplicado casi por seis, sobre todo por inundaciones y sequías (IDMC, 2024).

Son muchos los conflictos que se pueden mencionar en este continente, como son, por ejemplo, el caso de Sudán, Burkina Faso o la República Democrática del Congo. Además, en este continente muchas zonas se ven afectadas considerablemente por los efectos del cambio climático, como toda la zona del Sahel. Pese a que existen muchas situaciones dignas de ser analizadas con detalle, de las que, por desgracia, se habla muy poco, nos centraremos en el caso de Sudán.

Caso destacado: Sudán

El conflicto que estalló en Sudán en abril de 2023 ha provocado una de las mayores crisis humanitarias recientes. La violencia, que se expandió rápidamente desde Jartum hacia otras regiones, obligó a más de seis millones de personas a desplazarse internamente y a 1,2 millones a huir hacia países vecinos. La violencia entre las Fuerzas Armadas sudanesas y las Fuerzas de Apoyo Rápido ha generado desplazamientos masivos hacia países vecinos como Chad, Sudán del Sur y Egipto. Hacia finales de 2024, más de 10,8 millones de personas sudanesas permanecían desplazadas y los desplazamientos continuaban a gran escala. Desde abril de 2023 hasta mayo de 2024, se registraron más de 7,1 millones de desplazamientos internos y 1,9 millones de refugiados en el extranjero. Antes del conflicto actual, Sudán ya enfrentaba una grave crisis humanitaria, con 3,6 millones de desplazados internos, cifra que se incrementó a 9,1 millones para final de 2023, marcando un récord. La inseguridad alimentaria también es crítica: el 42 % de la población sufre hambre aguda, sobre todo, en zonas de conflicto de difícil acceso (ACNUR, 2024a).

Lamentablemente, esta crisis no está recibiendo la atención necesaria, lo que hace que las perspectivas de paz se vean cada vez más lejanas. Preocupa de forma especial la magnitud de las cifras de personas afectadas.

Asia, Pacífico y Oceanía

La vasta región de Asia y Pacífico alberga igualmente desplazamientos forzados de gran magnitud. Los conflictos principales a lo largo de las últimas décadas en Asia han sido: Afganistán, Myanmar y Sri Lanka, entre otros, mientras que países como Pakistán, Irán, Bangladesh, India y Australia han sido países de acogida destacados.

En 2023, las dos principales situaciones de desplazamiento en esta región se volvieron más desafiantes y atrajeron menos financiación: Afganistán y Myanmar. Por otro lado, 2023 fue el año más mortífero para los movimientos marítimos en la región desde 2015, con casi 4500 rohinyás emprendiendo peligrosos viajes por mar y 569 muertos o desaparecidos. Cabe destacar que esta región también se ve afectada por el cambio climático que agrava la vulnerabilidad de las personas desplazadas y sus comunidades de acogida ACNUR (2023a). En este caso, nos centraremos en la situación de Afganistán.

Caso destacado: Afganistán

Durante más de cuatro décadas de guerra (desde la invasión soviética en 1979, pasando por las guerras civiles y el régimen talibán en los noventa, hasta el conflicto de los últimos veinte años), millones de personas afganas han buscado refugio fuera de su país. A finales de 2023, cerca de 10,9 millones de personas afganas seguían desplazadas en todo el mundo, la mayoría dentro de Afganistán o en países vecinos. Durante 2023, el número de refugiados afganos registrados a nivel mundial creció en 741 400, alcanzando un total de 6,4 millones, principalmente debido a nuevas cifras de población proporcionadas por la República Islámica de Irán y Pakistán. Las posibilidades de un retorno duradero siguen siendo escasas, ya que casi la mitad de los más de cuarenta millones de habitantes de Afganistán enfrenta una grave inseguridad alimentaria, y millones continúan desplazados dentro del territorio nacional (ACNUR, 2024a).

Tras la toma de Kabul por los talibanes en agosto de 2021, se produjo otra oleada de personas intentando huir de Afganistán. Si bien no se desató un éxodo inmediato tan masivo como algunos temían, más de 1,6 millones de afganos han llegado a países vecinos desde 2021, engrosando las cifras existentes. Además, dentro de Afganistán,

persiste un gran desplazamiento interno: aproximadamente 3,25 millones de afganos están desplazados internamente por conflictos recientes, a los que se suman desplazamientos por desastres naturales (Afganistán sufre terremotos, sequías e inundaciones que también fuerzan movimientos poblacionales) (ACNUR, 2025c).

Europa

A finales de 2023, Europa acogía a una población de trece millones de personas refugiadas (ACNUR, 2022). En esta región, quizá lo más importante a destacar es que, entre 2022 y 2023, Europa experimentó el mayor movimiento forzoso de personas en su territorio desde la Segunda Guerra Mundial, como consecuencia de la invasión de Rusia a Ucrania. Este es el caso destacado en el que nos centraremos en este apartado.

A esto se suma que, desde 2015, el continente ha sido receptor de importantes flujos de solicitantes de asilo y migrantes originarios de Oriente Medio, África y Asia, lo que ha planteado desafíos políticos significativos para la Unión Europea.

Caso destacado: Ucrania

A finales de 2023, cerca de 3,7 millones de personas ucranianas habían huido de su país como consecuencia de la invasión rusa y otros 1,3 millones se encontraban en situación de desplazamiento interno dentro de Ucrania (ACNUR, 2024a). Hoy (abril de 2025), 6,3 millones de personas refugiadas ucranianas permanecen en Europa, principalmente en Polonia, Alemania y la República Checa (ACNUR, 2024d).

Contrariamente a lo ocurrido con otros casos, en esta ocasión, la respuesta dada por parte de la Unión Europea fue unida y rápida, al activar la aplicación de la Directiva de Protección Temporal que nunca había sido utilizada hasta entonces y que estaba pensada para ser utilizada en casos de desplazamientos masivos de población, como este. De esta forma, las personas ucranianas que llegaban a los Estados miembros de la Unión Europea obtuvieron de manera automática permisos de residencia y de trabajo. Estas medidas han facilitado en gran medida la integración social de la población ucraniana en los países de acogida.

En cuanto a la distribución demográfica, el perfil de las personas refugiadas ucranianas es peculiar, ya que en su gran mayoría son mujeres y niños, puesto que los varones de dieciocho a sesenta años tuvieron prohibición de salir de Ucrania como causa de la imposición de reclutamiento forzoso.

Oriente Medio y norte de África

Oriente Medio lleva décadas viviendo crisis de desplazamiento forzado de diversos tipos. Actualmente, las dos situaciones más preocupantes son la siria (pese a que le guerra pueda haber terminado, ello no implica que se pueda vivir en paz en este país) y la palestina, que además cuenta con ciertas especificidades solo aplicables a esta nacionalidad. A ellas se suman otras situaciones, entre las que podemos citar: los diversos conflictos en Irak, que han venido generando millones de desplazados internos y refugiados (algunos regresaron tras 2017, pero muchos iraquíes aún viven en Jordania, Turquía, etc.), o la guerra de Yemen, que ha desplazado a 4,5 millones internamente. En total, en toda la región, a mediados de 2024, se contabilizaban 16,6 millones de personas forzosamente desplazadas (ACNUR, 2025d).

Los países de la propia región han tenido un fuerte impacto: Turquía y Líbano pasaron a tener las mayores densidades de refugiados per cápita en el mundo y, por otro lado, Jordania y Egipto también acogen a cientos de miles.

Casos destacados: Siria y Palestina

La guerra en Siria, iniciada en 2011, desencadenó el mayor desplazamiento humano de las últimas décadas. Esto suma más de trece millones de personas refugiadas, a finales de 2023, sobre una población que antes de la guerra era de veintidós millones. En cuanto a las personas desplazadas internamente, ascendían a un total de 7,2 millones (ACNUR, 2024a). Turquía alberga al mayor número de refugiados sirios (cerca de 3,2 millones), seguida de Líbano, Jordania e Irak. La situación de los refugiados sirios ilustra la cronificación del desplazamiento forzado en contextos de conflicto irresuelto.

Demográficamente, la diáspora siria es, sobre todo, joven (muchos niños en edad escolar, lo que colapsó escuelas en Líbano y Jordania) y con fuerte presencia de mujeres

solas con hijos, debido a que muchos hombres se quedaron, fallecieron o fueron reclutados forzosamente.

En cuanto a la situación de las personas refugiadas palestinas, se trata de una situación muy singular por su duración, ya que se remonta a 1948. A estos refugiados originales y sus descendientes se les reconoce bajo el mandato de UNRWA (Agencia de la ONU para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo). Hoy, más de 5,9 millones de palestinos están registrados como refugiados por UNRWA en los territorios palestinos ocupados (Gaza y Cisjordania) y los países vecinos (principalmente Jordania, Líbano y Siria). Esto los convierte en una de las poblaciones de refugiados más grandes del mundo (UNRWA, 2019).

La situación de los refugiados palestinos es intergeneracional: hay bisnietos de los refugiados originales que aún tienen estatus de refugiado. Se trata, en general, de una población joven que ha crecido con acceso limitado a ciertos derechos según el país (en Líbano, por ejemplo, tienen restricciones para ciertas profesiones y propiedad, y la mayoría todavía viven en campos de refugiados). Jordania es el país que más palestinos alberga (más de dos millones, muchos de los cuales obtuvieron ciudadanía jordana). La ausencia de una solución al conflicto israelo-palestino significa que este grupo permanece en el limbo.

América Latina y Caribe

La región latinoamericana ha experimentado en años recientes desplazamientos forzados significativos, aunque de naturaleza algo distinta a los de guerras convencionales. Destacan dos fenómenos principales: el éxodo masivo de venezolanos a países vecinos debido a la severa crisis política, económica y social en Venezuela, y los desplazamientos internos y migraciones forzadas por violencia criminal y desastres en países de Centroamérica, México y Colombia. Es así como, a mediados de 2024, esta región albergaba a 20,3 millones de personas desplazadas forzosamente. En los primeros ocho meses de 2024, 240 000 refugiados y migrantes cruzaron la selva del Darién, lo que representa un descenso significativo respecto al récord de 520 000 que realizaron el peligroso viaje en 2023 (ACNUR, 2025b).

Pese a que históricamente América Latina no había sido un gran emisor de personas refugiadas (salvo casos puntuales, como refugiados de las dictaduras en los setenta y ochenta, o la situación de desplazamiento forzoso de las personas colombianas), hoy en día, la diáspora venezolana es una de las mayores del mundo, transformando el panorama migratorio de la región. Por otro lado, Centroamérica y México han visto aumentar el éxodo de personas que huyen de violencia de pandillas, persecución o colapso económico en países como Honduras, El Salvador, Nicaragua y Haití, alimentando flujos de solicitantes de asilo hacia Norteamérica. Cabe destacar también las situaciones de desplazamiento interno, como ocurre en Colombia, entre otros.

Pese a que me centraré en el caso de Venezuela, cabe destacar de forma breve la situación que se vive en Colombia. Se trata de una de las situaciones de desplazamiento interno más prolongada del mundo. Hablamos de cerca de ocho millones de personas colombianas que han sido desplazadas internamente de manera forzosa como consecuencia del conflicto armado que lleva ocurriendo desde hace décadas (IDMC, 2024).

Caso destacado: Venezuela

Desde hace años, la situación en Venezuela se ha convertido con rapidez en una de las mayores crisis de desplazamiento del mundo, comparable con Siria. Desde 2015, Venezuela ha experimentado un éxodo masivo debido a la aguda crisis política, económica y social que lleva viviendo el país tiempo atrás. Actualmente, más de 5,8 millones de personas han abandonado Venezuela en busca de protección y una vida mejor. La inmensa mayoría se encuentra acogida en países de América Latina y el Caribe. Lo cual implica que ha sido la propia región la que ha acogido en su práctica totalidad este flujo (ACNUR, 2024a).

Cabe destacar que no todas las personas venezolanas que han huido de su país son reconocidas formalmente como refugiadas, ya que su situación no es enmarcable en la tradicional definición de persona refugiada de la Convención de Ginebra de 1951. Sin embargo, debido a las dimensiones y repercusiones de esta situación, muchos Estados han optado por otorgar a las personas venezolanas algún tipo de protección temporal o humanitaria, gracias a la cual han podido regularizar su situación en muchos lugares e integrarse mejor mientras aguardan la posibilidad de un retorno voluntario, seguro y digno. Cabe mencionar también que ACNUR les considera «personas

refugiadas o con necesidades similares a las refugiadas», dado que huyeron de condiciones que comprometen sus derechos.

Demográficamente, muchos migrantes venezolanos son población en edad de trabajar, incluyendo profesionales, lo cual ha tenido un doble efecto: para Venezuela, una enorme «fuga de cerebros» y disminución de su población; para los países de acogida, un aumento poblacional no previsto que ha alterado mercados laborales y demandado políticas de integración.

En resumen, la crisis venezolana ha transformado el mapa demográfico de la región: América Latina pasó de ser principalmente una zona de emigración económica moderada a ser el escenario de uno de los mayores desplazamientos forzados del mundo contemporáneo.

América del Norte

En Norteamérica, la dinámica del desplazamiento forzado se evidencia principalmente en la acogida de personas que huyen desde otras regiones. Estados Unidos y Canadá se cuentan entre los países desarrollados que más solicitudes de protección reciben a nivel mundial. A diferencia de otras regiones, América del Norte no genera grandes flujos de refugiados propios (sus movimientos migratorios son, sobre todo, económicos), pero sí enfrenta la llegada de personas forzosamente desplazadas desde Latinoamérica, el Caribe, África o Asia.

Estados Unidos ha sido el mayor receptor de solicitantes de asilo de América y uno de los principales países de reasentamiento de refugiados a nivel mundial. Canadá, por su parte, se ha destacado por sus políticas innovadoras en materia de reasentamiento, y es un caso que destacar de compromiso con soluciones duraderas para las personas refugiadas.

Caso destacado: Canadá

A pesar de la lejanía geográfica de Canadá respecto a muchas zonas de conflicto (lo que limita las llegadas masivas espontáneas), Canadá ha utilizado el reasentamiento como vía principal para ofrecer protección a miles de personas forzosamente desplazadas.

A fecha de 2025, Canadá ha acogido a unos cincuenta mil refugiados reasentados al año, manteniendo su posición como uno de los principales países de reasentamiento de refugiados a nivel mundial. Esta cifra refleja la respuesta continua de Canadá a las crisis mundiales, incluidos los conflictos en Siria, Afganistán, Ucrania y el desplazamiento inducido por el clima en regiones vulnerables. Los refugiados son reasentados en todas las provincias y territorios, siendo Ontario, Columbia Británica y Alberta las que reciben mayor número, debido a las redes de apoyo establecidas y a sus oportunidades económicas. Demográficamente, la mayoría de las personas refugiadas que llegan a Canadá son familias, de las cuales una parte importante son mujeres y niños. Cada vez más, está reasentando a refugiados LGBTQ+ y a personas con discapacidad, reconociendo su mayor vulnerabilidad (Refugee Center, 2025).

Además, Canadá lleva a cabo desde los años setenta un programa pionero de patrocinio privado (o comunitario) de personas refugiadas, donde grupos de ciudadanos locales, iglesias o diversas organizaciones se responsabilizan de apoyar a las personas refugiadas reasentadas que llegan (de manera adicional a los cupos gubernamentales). Esta es una de las vías complementarias que también se han venido incentivando desde la aprobación del Pacto Mundial de Refugiados de 2018.

En términos demográficos, la política canadiense de inmigración (que incluye a las personas refugiadas) trata de dar una solución a su problema de bajo crecimiento poblacional y envejecimiento, al tiempo que cumple objetivos humanitarios. De esta manera, la acogida de personas refugiadas se alinea con los intereses de desarrollo nacional en ciertas regiones rurales que necesitan población, por ejemplo (Papademetriou y Benson, 2025).

En conclusión, Canadá es el ejemplo de cómo un país con altos ingresos económicos puede asumir un rol activo e innovador en otorgar soluciones a las diferentes crisis de refugiados que se viven en otros lugares del mundo a través de vías como la del reasentamiento a gran escala y a través de la implementación de diferentes políticas de integración efectivas (sus programas incluyen clases de idioma, orientación laboral, etc., para los recién llegados). Pese a todo, existen grandes desafíos relacionados con la integración cultural y económica de las personas refugiadas que provienen de entornos muy distintos, lo cual requiere inversión y seguimiento.

Conclusiones

El desplazamiento forzado ha alcanzado una magnitud sin precedentes, consolidándose como un fenómeno demográfico de escala global. A finales de 2024, alrededor de 120 millones de personas en el mundo se encontraban desplazadas por la fuerza, lo que supone no solo una emergencia humanitaria continua, sino también una transformación sustancial de las dinámicas poblacionales contemporáneas, especialmente en los países de acogida. Este crecimiento acelerado, que ha duplicado las cifras en apenas una década, pone de manifiesto tanto la gravedad y especial caracterización de los conflictos y crisis actuales como las profundas carencias en la respuesta internacional para prevenir, gestionar y resolver las causas del desplazamiento forzado. Dada la naturaleza actual de los conflictos y la falta de acceso real a soluciones duraderas, podemos decir que el fenómeno del desplazamiento forzado no va a cesar de aumentar.

Desde un enfoque demográfico, el impacto del desplazamiento forzado es muy considerable. Altera las estructuras por edad y sexo tanto en los países de origen, que ven disminuir grandes segmentos de su población, como en los países de acogida, que enfrentan aumentos imprevistos de población vulnerable en contextos que, muy a menudo, ya estaban tensionados debido a otros factores particulares. Sin embargo, pese a su relevancia, las personas desplazadas forzosamente siguen siendo las grandes «olvidadas» de la demografía, lo cual termina por obstaculizar su inclusión en el diseño de las diferentes políticas públicas y planes de desarrollo. Una colaboración más estrecha entre organismos especializados como ACNUR y las autoridades nacionales de estadística resulta indispensable para subsanar estas fallas y garantizar que las necesidades de la población desplazada forzosamente se integren plenamente en las agendas de desarrollo y en los compromisos internacionales[2].

Asimismo, tal y como se ha venido explicando, el análisis de las respuestas actuales evidencia una profunda desigualdad en la distribución de responsabilidades a nivel internacional. Mientras que los países de bajos y medianos ingresos acogen a cerca del 75 % de las personas refugiadas, los países más desarrollados, a pesar de su capacidad económica, mantienen niveles de acogida proporcionalmente menores. Esta asimetría subraya la urgencia de reforzar los mecanismos de solidaridad y de responsabilidad

[2] Tal y como se propone en Hugo *et al.* (2018).

compartida, promoviendo una distribución más justa y equitativa en materia de protección. En este sentido, el fomento de vías legales y seguras y un acceso real a las soluciones duraderas establecidas por el marco jurídico del derecho internacional de los refugiados, como el reasentamiento o las vías complementarias, constituye un imperativo legal, ético y práctico para evitar que las personas se jueguen su vida en rutas peligrosas y reducir también la presión sobre los países limítrofes a las zonas en conflicto, así como apostar por que las personas afectadas puedan rehacer su vida en condiciones de dignidad integrándose de forma adecuada en los países que las acogen.

Es así como, respecto a las soluciones duraderas, los datos demuestran que los avances son claramente insuficientes, si se tiene en cuenta ritmo de los nuevos desplazamientos. El retorno voluntario, considerado tradicionalmente la solución más deseable, se enfrenta a enormes obstáculos derivados de la persistencia de la inseguridad, la destrucción de infraestructuras básicas y la falta de garantías de protección en los países de origen. Siria es un ejemplo de ello. La integración local, si bien representa una opción viable en muchos contextos, requiere un compromiso firme por parte de los Estados de acogida para garantizar el acceso efectivo a derechos fundamentales y para fomentar la inclusión social y económica de las personas refugiadas. El reasentamiento en terceros países, por su parte, continúa estando muy por debajo de las necesidades reales globales, limitándose a una fracción ínfima de la población forzosamente desplazada que necesita protección internacional. Sin embargo, contamos con ejemplos de éxito, como es el caso de Canadá.

Frente a la magnitud de los desafíos, resulta necesario adoptar una visión internacional integral que combine acciones en múltiples niveles. Es imprescindible reforzar los esfuerzos de prevención de conflictos, abordando sus causas profundas a través de la promoción de la paz, la justicia y el respeto a los derechos humanos. Paralelamente, deben fortalecerse los sistemas de protección internacional, garantizando el respeto del principio de no devolución y el acceso al asilo.

Por otro lado, el análisis regional del desplazamiento forzado revela grandes disparidades. En África, el desplazamiento forzado sigue siendo impulsado por conflictos armados prolongados, violencia étnica, crisis climáticas y disputas territoriales, con casos emblemáticos como el de Sudán. África alberga casi un tercio de la población desplazada mundial, y representa uno de los mayores desafíos para la protección

internacional en términos de volumen, duración de los desplazamientos y precariedad de las soluciones. Kenia es el ejemplo de una crisis de acogida cronificada, donde generación tras generación la población refugiada se ve condenada a vivir en campos de refugiados, con todo lo que ello implica en términos de protección de sus derechos humanos.

En Asia, el caso de Afganistán simboliza la persistencia de crisis de larga duración, donde también generaciones enteras han vivido entre el exilio y el desplazamiento interno, y donde los países vecinos, como Pakistán e Irán, siguen soportando una carga desproporcionada de acogida en comparación a otros países que cuentan con más recursos económicos y logísticos.

En Europa, el desplazamiento forzado cobró una nueva dimensión tras la invasión rusa de Ucrania, que provocó el mayor movimiento de refugiados en el continente desde la Segunda Guerra Mundial. La respuesta europea, con la activación de la Directiva de Protección Temporal, demostró que es posible una acogida coordinada y solidaria cuando existe voluntad política, aunque también puso de manifiesto la disparidad de trato frente a otras crisis de desplazamiento.

Oriente Medio continúa siendo el epicentro de algunas de las situaciones más prolongadas y complejas, como las crisis de Siria y Palestina, donde el desplazamiento se ha vuelto intergeneracional y donde millones de personas siguen atrapadas en situaciones de inseguridad, dependencia humanitaria y ausencia de perspectivas de retorno seguro, así como una total ausencia de acceso a una integración local digna en los países que les acogen.

América Latina y el Caribe, históricamente una región emisora de migración económica, ha experimentado en los últimos años un giro radical con el éxodo venezolano, que se ha convertido en uno de los mayores desplazamientos contemporáneos, afectando de forma produnda a la estructura social, económica y demográfica de varios de los países de acogida. Además, fenómenos de violencia organizada y desastres naturales han intensificado los flujos de personas forzosamente desplazadas en esta región, tal y como ha venido ocurriendo en el caso de Colombia.

América del Norte, por su parte, continúa recibiendo un volumen importante de solicitantes de asilo y refugiados, sobre todo, procedentes de América Latina, el Caribe, África y Asia, con Canadá destacando como ejemplo de compromiso activo en

materia de reasentamiento y patrocinio comunitario, lo cual muestra, una vez más, que si existe voluntad política las soluciones duraderas pueden ser utilizadas de una manera beneficiosa para todos los actores implicados en este fenómeno del desplazamiento forzado.

La revisión de la situación en todas estas regiones pone de manifiesto que, a pesar de los contextos específicos, existe una constante: el desplazamiento forzado es cada vez más prolongado, más urbano, más complejo y requiere respuestas que trasciendan los enfoques humanitarios de emergencia para anclarse en estrategias de desarrollo a largo plazo. Las soluciones duraderas siguen siendo insuficientes: el retorno voluntario se ve limitado por la persistencia de conflictos y la falta de condiciones de seguridad; la integración local enfrenta barreras jurídicas, económicas y sociales que dificultan la inclusión efectiva; y el reasentamiento en terceros países, aunque esencial para los casos más vulnerables, sigue siendo una herramienta escasa y reservada para una minoría.

La gestión del desplazamiento forzado requiere, por tanto, un cambio de paradigma. Es necesario reconocer el desplazamiento no como una crisis puntual, sino como una característica estructural del siglo XXI, que demanda políticas de acogida inclusivas, mecanismos efectivos de responsabilidad compartida y esfuerzos sostenidos en la prevención de conflictos y la promoción de soluciones políticas estables. Asimismo, resulta imprescindible integrar plenamente a las personas desplazadas en los marcos demográficos y de desarrollo de los Estados, incluyendo su contabilización en censos, su acceso a derechos básicos y su participación en las decisiones que afectan a sus vidas.

En conclusión, el desplazamiento forzado configura un nuevo escenario demográfico global, al que la comunidad internacional debe adaptarse con visión de futuro, responsabilidad compartida y compromiso ético. La protección de las personas desplazadas no puede considerarse una opción, sino una obligación jurídica y moral de alcance universal.

Bibliografía

ACNUR. (1996). *Handbook on Voluntary Repatriation: International Protection* [en línea]. ACNUR. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unhcr.org/media/handbook-voluntary-repatriation-international-protection

—. (2004). *Protracted Refugee Situations*, 10 junio. EC/54/SC/CRP.14 [en línea]. ACNUR. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.refworld.org/docid/4a54bc00d.html

—. (2013). What is a refugee? Definition and Statistics for UNHCR [en línea]. *ACNUR*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unrefugees.org/refugee-facts/camps/

—. (2017). Alternatives to camps [en línea]. *ACNUR.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unhcr.org/what-we-do/respond-emergencies/shelter/alternatives-camps

—. (2018). *Pacto mundial sobre los refugiados* - Cuadernillo. Nota introductoria de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [en línea]. ACNUR. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto

—. (2022). Europe figures at a glance [en línea]. *ACNUR*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unhcr.org/europe/europe-figures-glance

—. (2023a). *Global regional report: Asia and the Pacific*.

—. (2023b). *Outcomes of the Global Refugee Forum*.

—. (2023c). Registro y Gestión de Identidades — Qué hacemos [en línea]. *ACNUR*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/que-hacemos/salvaguardar-los-derechos-humanos/proteccion/registro-y-gestion-de-identidades

—. (2024a). *Tendencias Globales de Desplazamiento Forzado en 2023* [en línea]. ACNUR. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/media/tendencias-globales-de-desplazamiento-forzado-en-2023

—. (2024b). *Informe Semestral de Tendencias 2023* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/media/informe-semestral-de-tendencias-de-2023

—. (2024c). Refugee Data Finder. Persons who are forcibly displaced, stateless and others of concern to UNHCR [en línea]. *ACNUR*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unhcr.org/refugee-statistics/methodology/definition

—. (2024d). Ukraine Refugee Situation [en línea]. *Operational Data Portal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine

—. (2025a). *Projected Resettlement Needs 2025.*

—. (2025b). *Regional Overview — The Americas.*

—. (2025c). Emergencia en Afganistán [en línea]. *ACNUR*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/emergencias/emergencia-en-afganistan

—. (2025d). Middle East and North Africa [en línea]. *Global Focus*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://reporting.unhcr.org/operational/regions/middle-east-and-north-africa

Banco Mundial. (2023a). *Statistical Inclusion of Forcibly Displaced.* Joint Data Center.

—. (2023b). *World Development Report 2023: Migrants, Refugees, and Societies.*

Hugo, G., Abbasi-Shavazi, M. J. y Percy Kraly, E. (ed.). (2018). *Demography of refugee and forced migration*. Spinger.

IDMC. (2024). *Global Report on Internal Displacement 2023*.

Papademetriou, D. G. y Benton, M. (2025). *Canada's demographic outlook and the role of immigration: Retrospective and prospective views*. Migration Policy Institute.

Refugee Center. (2025). *Refugees in Canada 2025* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://refugeecenter.ca/refugees-in-canada-2025/

RTVE. (2021). Cox's Bazar, Dadaab, Bentiu: los mayores campos de refugiados del mundo no están en Lesbos [en línea]. *RTVE.es*. [Consulta: 2025].

UNRWA. (2019). *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unrwa.org/

*Nuria Ferré Trad**
Investigadora senior en IUEM-UP Comillas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

06/2026 28 de enero de 2026

Abel Romero Junquera, Javier Fernández Aparicio, José Ignacio Castro Torres

Geopolítica del Punto Nemo: la ruta marítima china en el Pacífico Sur

Geopolítica del Punto Nemo: la ruta marítima china en el Pacífico Sur

Resumen:

Conocido tanto por su dimensión legendaria como por su singularidad geográfica, el Punto Nemo es el polo oceánico de inaccesibilidad del planeta: el lugar del océano más alejado de cualquier masa continental. Su aislamiento extremo lo ha convertido en un espacio casi mítico asociado a lo desconocido e inhóspito, acrecentado por su relevancia en la geopolítica ultraterrestre. Ubicado en una de las regiones marítimas más remotas, carece de interés económico directo, actuando principalmente como cementerio controlado de satélites y restos espaciales al final de su vida útil. Sin embargo, la vasta inmensidad oceánica que lo rodea adquiere valor estratégico en escenarios de reconfiguración de las rutas marítimas globales. El control de pasos como el estrecho de Magallanes o el apoyo de territorios insulares de Polinesia y Micronesia podría facilitar la apertura de un corredor alternativo. Esta opción sería especialmente beneficiosa para China, al ofrecerle una vía complementaria frente a la presión sobre sus rutas comerciales tradicionales y reforzar su resiliencia estratégica ante crisis globales.

Palabras clave:

Punto Nemo, geopolítica marítima, geopolítica ultraterrestre, China, islas del 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.

Nemo Point Geopolitics. China´s maritime route in southern Pacific

Abstract:

Renowned for both its legendary status and unique geography, Point Nemo is the oceanic pole of inaccessibility: the spot in the ocean farthest from any continental landmass. Its extreme isolation has made it almost mythical, associated with the unknown and inhospitable, and its relevance in outer space geopolitics has only heightened this perception. Situated in one of the world's most remote maritime regions, it has no direct economic value and mainly serves as a controlled graveyard for satellites and space debris at their useful life end. However, the surrounding vast oceanic expanse takes on strategic importance in the event of global maritime routes reconfiguration. Controlling passages such as the Strait of Magellan or supporting island territories in Polynesia and Micronesia could facilitate an alternative corridor opening. This would be particularly beneficial for China, providing a substitute route amid pressure on its traditional trade routes and strengthening its strategic resilience in the event of global crises.

Keywords:

Nemo Point, Maritime geopolitics, Outerspace geopolitics, China, Pacific Islands.

Una introducción a Nemo en las leyendas seculares

El polo de inaccesibilidad del Pacífico, conocido como el Punto Nemo, es el lugar marítimo del planeta más alejado de cualquier tierra firme. Situado en el Pacífico Sur, aproximadamente a 2.688 km de las islas Pitcairn, Pascua y Maher, ha funcionado desde hace centurias como un mito que fascina y aterra por igual al hombre. Es «el no-lugar» un espacio sin comunidad, sin historia, si acaso eco filosófico de la *khôra* platónica y del abismo[1].

Más allá de lo geográfico, es una continuidad simbólica del océano como frontera entre el mundo de lo real y de lo desconocido, de lo vivo y lo muerto. Hoy todavía sobrecogen las imágenes de restos de naves y artilugios espaciales que comparten su fondo para la eternidad. En definitiva, el Punto Nemo es la negación radical de cualquier atisbo de seguridad: un lugar alejado a miles de millas de donde habita la humanidad, pero, como veremos, su control es objeto de deseo.

Ilustración 1. Zona pelágica en torno al Punto Nemo. Fuente: HERRERO J. «Punto Nemo: el cementerio de naves espaciales», *La Razón*. 2/8/2022. https://www.larazon.es/sociedad/20220802/t2ly3dgme5hxtb5mvpfkjs5ury.html

Sin tradición propia, el Punto Nemo ha generado leyendas digitales y narrativas especulativas como el mar «que no quiere barcos», un lugar de silencios y sensación de vacío, un remedo de un santuario prohibido donde la Tierra no tolera la presencia humana e incluso, una frontera entre el océano y el espacio, reforzada por su uso como zona de caída de satélites.

[1] DERRIDA, Jacques. *Khôra*. Amorrortu, 2024. ISBN 978-950-518-392-0.

Estas leyendas funcionan en la actualidad como folclore de internet, pero existen alusiones en la cultura del pasado, quizás las más representativas sean Julio Verne y el propio nombre de «Nemo», el intrépido capitán y antihéroe que huye del mundo hacia el océano, y Howard P. Lovecraft y su océano cósmico, un Pacífico como espacio del horror indiferente donde se resalta la insignificancia humana y es lugar de residencia del *Cthulhu*, una entidad símbolo de la vastedad, el silencio y el abismo. No es casual, por lo tanto, que aún hoy, en una época de hiperconectividad y saturación informativa, fascine precisamente un lugar donde no pasa nada o, al menos hasta ahora, no nos percatamos de ello[2].

Una aproximación a la geopolítica del Pacífico Sur

Varios de los autores clásicos de la geopolítica destacaban en sus escritos la importancia del Pacífico, y en concreto del Pacífico Sur. Así, el almirante Alfred T. Mahan dividía el mundo en tres regiones. La primera de ellas se encontraba situada al norte del paralelo 40º, en la que se consolidaba el poder terrestre. La segunda de ellas, entre los paralelos 40º y 30º constituía una franja debatida y debatible, donde las potencias terrestres y marítimas pugnaban por el poder. Sin embargo, toda la región que quedaba al sur de esta franja era el área en el que las potencias marítimas podrían ejercer plenamente su influencia. Si China aparecía como actor relevante, los EE. UU. necesitarían la ayuda de sus aliados para contrarrestar su potencial[3].

De las palabras del almirante se desprende que el hemisferio norte sea llamado «continental», pues contiene casi el setenta por ciento de las tierras emergidas del planeta, situándose al norte del trópico de Cáncer las principales potencias globales. Por su parte, el hemisferio sur recibe el nombre de «oceánico», debido a que invierte estas cifras en favor del mar[4]. En esta franja se hace patente la enorme extensión del Pacífico, donde su inmensidad «hace que los esfuerzos militares resulten muy difíciles, por lo que se deben evitar en todo lo posible». Por dicho motivo, los Estados deberían perseguir

[2] CORIA, Javier. «El lugar más aislado del planeta», *ABC*. 26/12/2012. https://www.abc.es/tecnologia/abci-lugar-alejado-planeta-201212260000_noticia.html
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 14 de enero de 2026.
[3] MAHAN, Alfred Thayer. *The problem of Asia: its effect upon international politics*. Sampson-Low and Martson, 1900, pp. 160, 181-182.
[4] RIESCO, Ricardo. «Valoración geoestratégica del hemisferio austral», *Revista de Ciencia Política*, vol. 7, n.º 1. 1985, p. 177.

sus objetivos comerciales mediante medios no violentos en un entorno de ganancias mutuas[5].

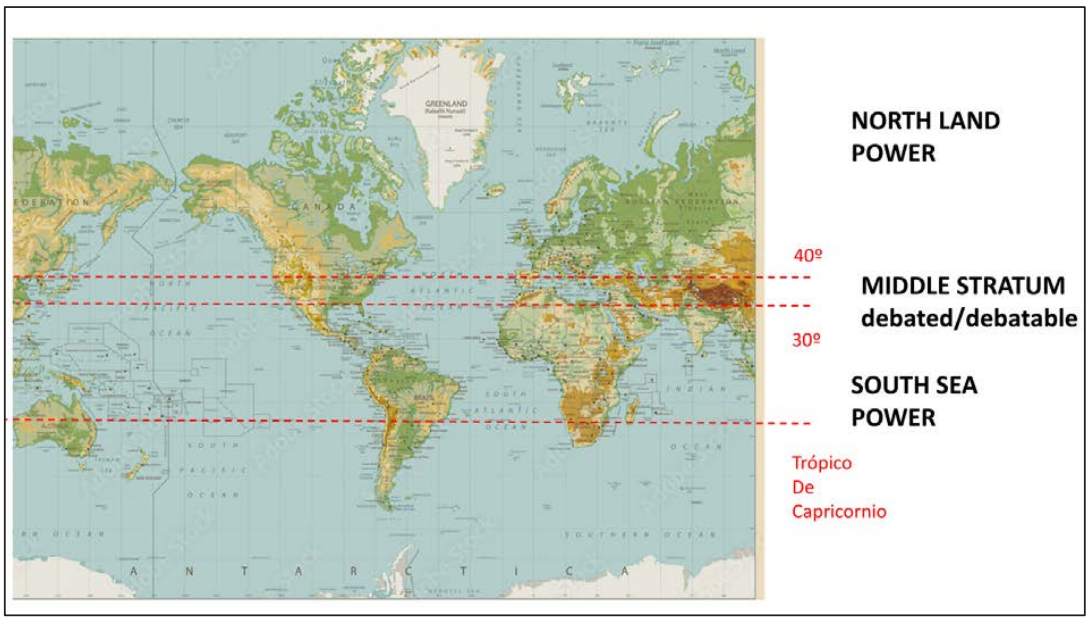


Ilustración 2. División del mundo en franjas, en la que se observa la importancia de la región sur para las potencias marítimas. Fuente: elaboración propia a partir de los postulados del A.T. Mahan en la obra *The Problem of Asia.*

Parece que las palabras de Mahan fueron proféticas y en pleno s. XXI se está produciendo esta situación de disputa, con China en plena expansión y con un potencial naval que se va acercando al estadounidense, pero donde las relaciones diplomáticas, económicas y comerciales parece que de momento se imponen al empleo del poder militar.

Haciendo una visión particular del Pacífico Sur, este se caracteriza por su vasta extensión de unos 65 millones de kilómetros cuadrados, donde junto a los grandes espacios marítimos vacíos se encuentran cerca de 10.000 islas con una diversidad lingüística de 1.200 idiomas, donde viven unos 3,6 millones de personas[6]. En esta área existe una gran diversidad económica y política donde hay Estados independientes (Fiji, Kiribati, Naurú, Islas Salomón, Tuvalu, Tonga, Samoa Occidental, Vanuatu, Palaos y Micronesia); otros cuasi independientes como las Islas Cook y Niue, asociadas

[5] MAHAN, Alfred Thayer. *The problem of Asia: its effect upon international politics. Op. cit.,* p. 162.
[6] WORLDMETER. *Countries in Oceania by Population (2025).* https://www.worldometers.info/population/countries-in-oceania-by-population/ Se han excluido de este dato las poblaciones de Australia, Nueva Zelanda y Nueva Guinea Papúa para hacer constar fundamentalmente a las islas de la Polinesia y Micronesia.

libremente con Nueva Zelanda; el territorio de Tokelau dependiente de los neozelandeses; los territorios franceses, dotados de amplia autonomía, de Nueva Caledonia, Polinesia Francesa, y Wallis y Futuna; la colonia británica de las Islas Pitcairn; la Isla Norfolk de soberanía australiana; los territorios estadounidenses de Samoa Americana, Guam y Marianas, a los que hay que añadir a las Islas Marshall por su dependencia en cuestiones de defensa y la Isla de Pascua de soberanía chilena[7,8].

Otro clásico de la geopolítica del Pacífico es el general Karl Haushofer. Aparte de considerar al Pacífico como un océano vacío y asimétrico, daba a sus islas una importancia trascendental. El desencanto de Alemania tras la IGM lo comparaba al de los pueblos de las islas del Pacífico, que habían perdido su independencia en favor de los imperios británico, francés y norteamericano. Aunque, después de la Gran Guerra, Japón también se había adueñado de islas en este océano, Haushofer veía a los japoneses como un país que debía expandirse por su gran crecimiento respecto a su poco territorio. El hecho de la pérdida de las colonias alemanas al acabar la guerra situaba a los germanos en una situación amigable, respecto a la recuperación de su «autodeterminación», teniendo en cuenta que sufrían una situación parecida[9].

Haciendo una extrapolación temporal a la situación actual, se podría considerar que el actor en expansión en el Pacífico, incluyendo su región sur, es China. Al igual que hace más de un siglo existen determinados territorios insulares, como la Polinesia Francesa o las Islas Salomón y Kiribati, en los que se configuran tendencias independentistas o de cambio de orientación y de alianzas.

Focalizando la visión en el tema insular, estas se pueden clasificar como islas continentales (Nueva Guinea, Nueva Zelanda, Borneo y Sumatra); islas continentalizadas (Taiwán, Timor y Tasmania); territorios insulares grandes (Nueva Caledonia, Fiji, Hawai, Bouganiville, Guadalcanal); territorios insulares pequeños (Micronesia, Polinesia, atolones e islas del Cinturón de Fuego); pequeñas islas y atolones volcánicos (Tuamotu, Marsall, Ellice, Gilbert). Aunque las islas mayores se encuentran cerca del continente, las islas pequeñas tienen una gran importancia por su fuerte índice de aislamiento oceánico. Esto

[7] SCHEIHING, Rubén. «El Pacífico Sur», *Revista General de Marina* 6/81, p. 710.
[8] EUROPEAN COMMISSION. *Pacific Islands Countries*. https://international-partnerships.ec.europa.eu/countries/pacific-islands-countries_en
[9] BASHFORD Alison. «Karl Haushofer's geopolitics of the Pacific Ocean», en: FULLAGAR, Kate (ed.). *The Atlantic World in the Antipodes: Effects and Transformations since the Eighteenth Century*. Cambridge Scholars Publishing, 2012.

da una idea de que archipiélagos de muy poco territorio pueden generar unos grandes espacios de soberanía marítima y zonas económicas exclusivas (ZEE), siendo un ejemplo significativo el de las Islas Cook, que con un territorio de 120 kilómetros cuadrados generan casi 1,6 millones de kilómetros cuadrados de ZEE[10].

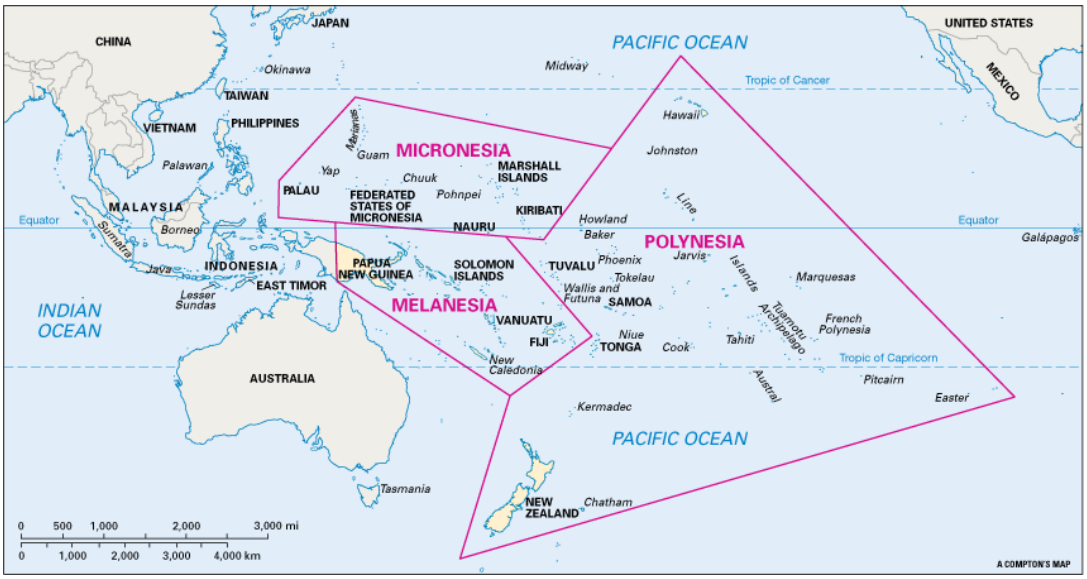


Ilustración 3. División clásica de Oceanía. Fuente: Enciclopedia Británica. «Región geográfica de Oceanía». 7 de enero de 2026. https://www.britannica.com/place/Pacific-Islands

La mejor entrada navegable al Pacífico Sur se realiza a través del estrecho de Magallanes. Este punto de paso obligado es, por el momento, de interés secundario debido a que la vía de comunicación comercial más importante entre el Atlántico y el Pacífico es el canal de Panamá y a que en el continente asiático el tráfico principal bordea su gran masa territorial por el estrecho de Malaca. Como proyección de futuro, se ha discutido con profusión la importancia del Ártico, por lo que la gran parte de los estudios académicos no se focalizan en la región sur[11].

[10] COUTAU-BEGARIE, Herve. *Geoestrategia del Pacífico*. Ediciones Ejército, Servicio de Publicaciones del EME, 1990, p. 23.

[11] Realmente la ruta natural es el paso de Drake (o mar de Hoces, en honor a Francisco de Hoces, español que lo descubrió en 1525), sin obstáculos, pero donde las condiciones climatológicas hacen complicada la navegación. El estrecho de Magallanes mejora con creces las condiciones del canal de Panamá, pero también es fácilmente bloqueable y además presenta malas condiciones para la navegación. En el caso de Suez, la alternativa es dar la vuelta a África, más larga y costosa, pero no es ni restringida ni tiene grandes peligros, aunque en Buena Esperanza la navegación se acerca a los «rugientes 40º» de latitud sur. Si se comparan Malaca y Magallanes, por este último podría discurrir un tráfico importante, pero las condiciones son abiertamente más hostiles. Mientras que cruzar Malaca es casi una rutina, cruzar Magallanes es todo un reto.

Geopolíticamente, el estrecho de Magallanes junto con el canal de Beagle y el mar de Hoces (o paso de Drake), constituyen un extremo del cinturón exterior insular (*outer crescent*) que definiera Halford Mckinder y que se complementa con la lógica del control de los puntos de paso obligado (*choke points*) promulgada por A.T. Mahan.

Las características especiales de este conjunto le permiten la redundancia interoceánica, pues es una ruta natural entre dos océanos de mayor continuidad en comparación con otros puntos artificiales como Panamá o Suez. Jurídicamente, el estrecho pertenece a Chile, mientras que el canal y el paso son aguas internacionales reguladas normativamente, lo que proporciona una gran estabilidad desde el punto de vista de la seguridad. También es una zona desde la que se puede acceder a la Antártida y que proporciona profundidad estratégica marítima, debido a la posibilidad de controlar varias rutas, mantener presencia naval o proporcionar una respuesta escalonada ante amenazas[12].

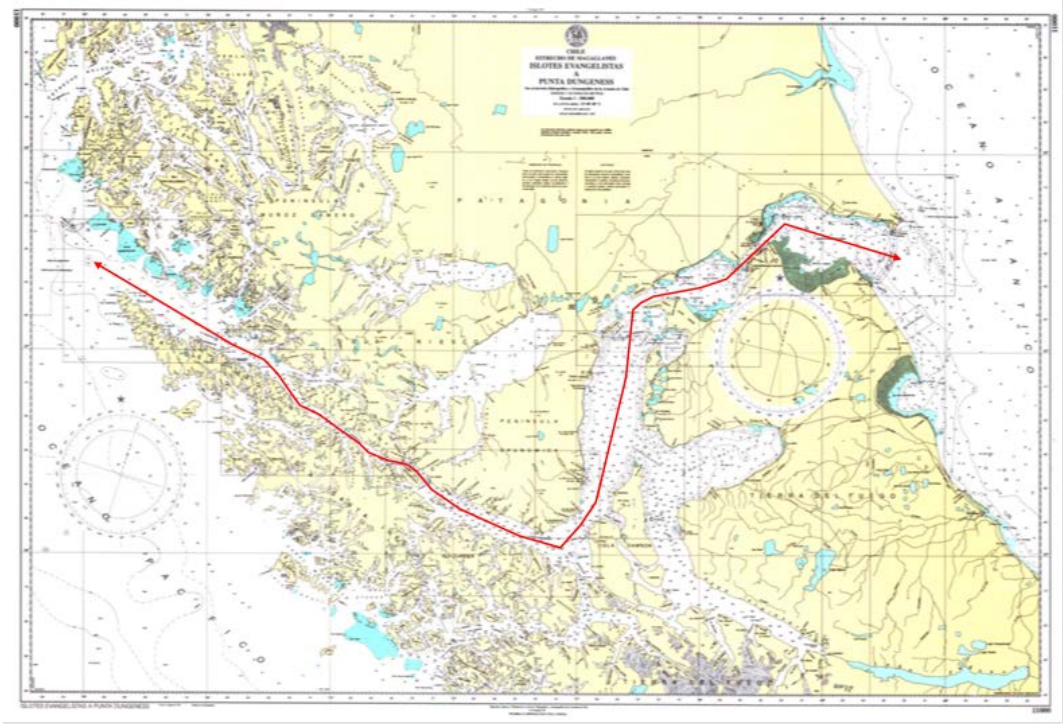


Ilustración 4. Carta de navegación del estrecho de Magallanes. Fuente: Álvarez Chaigneau, José Ignacio. *Entre Mahan y Mackinder: el estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral.* IEEE, 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/entre-mahan-y-mackinder-el-estrecho-de-magallanes-como-pivote-geopolitico-austral

[12] ÁLVAREZ CHAIGNEAU, José Ignacio. *Entre Mahan y Mackinder: El estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral*. IEEE, 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/entre-mahan-y-mackinder-el-estrecho-de-magallanes-como-pivote-geopolitico-austral

Las características bioceánicas y las posibilidades alternativas del estrecho de Magallanes son importantes. Pasado más de un siglo de la puesta en servicio del canal de Panamá, los efectos del cambio climático han dejado de manifiesto las vulnerabilidades de dicha ruta, volviéndose a tener en cuenta el papel que antaño tuvo el puerto chileno de Punta Arenas. En su contra hay que tener en cuenta que un viaje entre Europa y China por esta ruta se prolongaría en 10 días y casi 4.000 millas náuticas y que las condiciones de navegación tan al sur son complicadas[13].

Sea como fuere, el estrecho ha experimentado recientemente un repunte significativo en el número de embarcaciones que lo atraviesan, con un 85 % de incremento entre 2021 y 2024[14,15].

Nemo entre Magallanes y las pequeñas islas. La visión china del Pacífico Sur

El Punto Nemo es denominado «polo oceánico de inaccesibilidad», por ser el lugar marítimo más alejado de cualquier tierra firme del planeta, situada a más de 2.600 kilómetros de distancia. Localizado en medio de la inmensidad del Pacífico Sur, está caracterizado por su aislamiento extremo, su profundidad y la escasez de vida, por encontrarse en el centro del giro de las corrientes marinas del sur de dicho océano. La mayor utilidad que se le ha dado hasta ahora ha sido como «cementerio de naves espaciales» debido a que el material satelital que orbita la tierra suele ser dirigido a esta zona cuando finaliza su vida útil[16,17].

[13] CHAPA VEGA, Fernando. «Estrecho de Magallanes ¿Un nuevo auge como espacio geopolítico global?», *Revista Ensayos Militares*, vol. 11, n.º 1. 2025, pp. 74-93.
[14] ÁLVAREZ CHAIGNEAU, José Ignacio. *Entre Mahan y Mackinder: El Estrecho de Magallanes como pivote geopolítico austral. Op. cit.*
[15] Si anteriormente se hizo referencia a los «rugientes 40º» grados de latitud sur, el mar de Hoces o paso de Drake se encuadra dentro de la zona de los «aullantes 60º». Si los primeros son complicados, los segundos lo son mucho más, por sus condiciones de fuertes vientos y duras mares.
[16] NATIONAL OCEANIC AND ATMOSPHERIC ADMINISTRATION (NOAA). National Ocean Service. «Where is Point Nemo?». https://oceanservice.noaa.gov/facts/nemo.html
[17] DAVIES, Ella. «Qué es y dónde queda el Punto Nemo, el "lugar más inaccesible" de la Tierra», *BBC Earth*. 26 octubre 2016. https://www.bbc.com/mundo/vert-earth-37629178

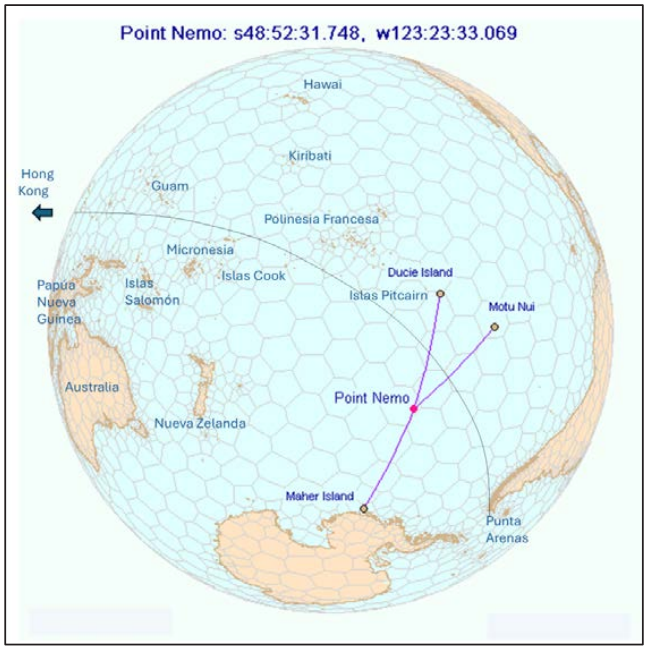


Ilustración 5. Situación del Punto Nemo en el Pacífico Sur. Fuente: elaboración propia a partir de GONZÁLEZ, Diego. «En mitad de la nada», *Fronteras*, 19 de marzo de 2009. https://fronterasblog.com/2009/03/17/en-mitad-de-la-nada-i/

Debemos destacar que China tiene una visión particular de la región, muy diferente a la zona pasiva con que la ven otras potencias. Para los chinos, la que podríamos denominar «Región Nemo», puede ser de gran utilidad, pues constituiría una alternativa viable a una situación de corte de la corriente de productos y mercancías que recibe y suministra a otras partes del planeta.

Haciendo una sucinta descripción, la estrategia de la Franja y la Ruta de la Seda Marítima (MSR por sus siglas en inglés) tiene serios problemas para el control de sus vías de comunicación por parte de China. Desde una perspectiva esencialmente geográfica, la realidad es que la fachada marítima china, sus costas, se ven rodeadas de una doble cadena de islas, de las que la primera se encuentra centrada en Taiwán y la segunda en Guam[18].

[18] SAMBHI, Natalie. «The Strategist», *ASPI suggests*. Australian Strategic Policy Institute, 14 de febrero de 2014. https://www.aspistrategist.org.au/aspi-suggests-14-feb/

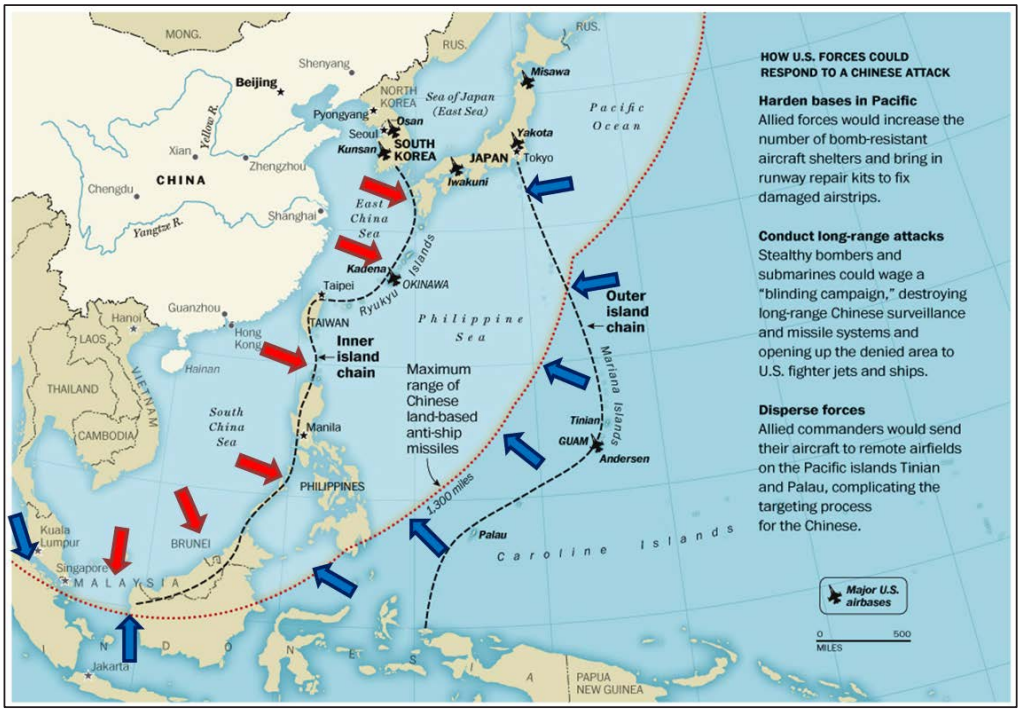


Ilustración 6. Doble cadena de islas que rodean las costas China. Fuente: SAMBHI, Natalie. *Australian Strategic Policy Institute*. 14 de febrero de 2014. https://www.aspistrategist.org.au/aspi-suggests-14-feb/

Bordeando la gran masa del continente euroasiático se encuentran *choke points* vitales como son los estrechos de Malaca, Ormuz y el canal de Suez. Por si esto fuese poco, los pasos del Mediterráneo Oriental al Occidental y la salida del Mediterráneo al Atlántico a través del estrecho de Gibraltar están controlados por los EE. UU. o por sus aliados. Como hecho adicional, la estrategia china de consolidar su presencia comercial en el canal de Panamá ha sido puesta en tela de juicio varias veces por los estadounidenses, que han presionado sobre el gobierno panameño para que esto no llegue a suceder[19].

A estos factores geográficos se suma el hecho de que el cambio climático podría traer consigo una serie de restricciones en el canal de Panamá, como de hecho se produjo durante la sequía que asoló a la región en 2023, debido a que el canal es dependiente del río Chagres[20]. Igualmente está todavía por ver el posible deshielo del Ártico para la

[19] ARMUS, Teo. «The U.S., China, the Panama Canal and the community caught in the middle», *The Washington Post*. August 9, 2025. https://www.washingtonpost.com/world/2025/08/09/panama-canal-china-trump-united-states-hegseth/

[20] AUTORIDAD DEL CANAL DE PANAMÁ. «Desmontando mitos sobre la sequía y las operaciones del Canal de Panamá». 9 de abril de 2024. https://pancanal.com/desmontando-mitos-sobre-la-sequia-y-las-operaciones-del-canal-de-panama/

apertura de una nueva ruta de tráfico marítimo, que también dependería de los pasos que dan acceso a este océano glacial.

A la vista de cómo queda el panorama marítimo global para los chinos, se presenta como una buena alternativa la ruta del Pacífico Sur, que atraviesa la Región Nemo. China se enfrentará por fuerza con el problema de la doble cadena de islas, pero no tendría los condicionantes que actualmente tienen las otras rutas. Además, los buques de gran tonelaje, que no entran dentro de la categoría de los «Panamax», forzosamente deberán emplear esta vía si quieren pasar del Atlántico al Pacífico. Por ello, ante un eventual corte en las rutas energéticas y comerciales convencionales, cobra con mayor fuerza la posibilidad del empleo alternativo de la que se podría denominar «Ruta Nemo», por discurrir por esta zona.

Los puntos de apoyo para la Ruta Nemo. La estrategia de China

Dentro de los postulados de Mahan se encuentra la necesidad del establecimiento de bases para la protección de las rutas comerciales. Dentro de la secuencia lógica que el almirante propugnaba estaba la del establecimiento de la industria y el comercio, a los que seguirían la creación de una marina mercante para finalmente pasar a controlar el mar. Este control del mar se ejercería con la creación de una potente marina de guerra y, posteriormente, el establecimiento de bases desde las que poder ejercer el poder[21]. Si bien China parece repetir esta secuencia en los dos primeros puntos, no sigue en la misma medida el tercero, ya que está creando primeramente bases de tipo fundamentalmente comercial, a los que sigue el impresionante crecimiento de su marina de guerra.

Haciendo una visión sobre los posibles puntos de apoyo para el establecimiento de la Ruta Nemo, se podrían considerar los que se localizarían en las proximidades del extremo del cono sur sudamericano, así como en los territorios insulares que podrían sustentar el tráfico marítimo antes de entrar en la región de la doble cadena de islas.

[21] MAHAN, Alfred Thayer. *Lessons of the war with Spain: And other articles*. London, S. Low, Marston. 1899, pp. 29-30. Mahan aseguraba que Napoleón no se equivocó en la toma de Malta, sino en que no tenía embarcaciones para protegerla.

Entre un extremo y otro, la ruta circularía a través de la inmensidad del Pacífico Sur, pero podría ser protegida mediante una proyección de poder desde ambos extremos.

En la actualidad parece que está aplicando una política de aproximación a los accesos del estrecho de Magallanes y el paso de Drake, mediante el establecimiento de determinadas instalaciones. En las proximidades de la embocadura atlántica, China ha construido en la provincia de Neuquén de la Patagonia argentina la polémica Estación del Espacio Lejano, perteneciente a la Administración Espacial Nacional China (CNSA), donde está involucrada la empresa estatal china Lanzamiento de Seguridad y Control de Satélites (CLTC). Se debe destacar que esta empresa ha sido asociada al Ejército Popular Chino (PLA por sus siglas en inglés) ocasionando la reacción estadounidense debido a que la estación podría ser empleada para la recepción de información satelital, considerándola el «caballo de Troya» del hemisferio sur[22,23].

En cuanto a Chile, país que posee el control del estrecho, hay que recordar su relación con China, que considera al puerto de Valparaíso como gemelo del de Shanghái[24]. Sin embargo, es la ciudad portuaria de Punta Arenas la que se encuentra en el propio estrecho en la que, ante el aumento de tráfico marítimo, se está considerando ampliar sus instalaciones. Al igual que sucede en otros escenarios, EE. UU. es consciente de la necesidad de controlar el estrecho de Magallanes[25,26].

En relación con la política china hacia las naciones insulares del Pacífico Sur (PIC por sus siglas en inglés), China ha intentado implantar su presencia en la ruta austral promoviendo acuerdos bilaterales de cooperación económica, pero también en materia de seguridad a pesar de EE. UU., Australia y Nueva Zelanda. Al mismo tiempo han conseguido que casi todos los países insulares de la región hayan abandonado las relaciones diplomáticas con Taipéi, fortaleciéndolas con Pekín[27].

---

[22] GARCÍA MORITÁN, Roberto. «La base china en la Patagonia, ¿con funciones encubiertas?», *Clarín.* 30/10/2025. https://www.clarin.com/opinion/base-china-patagonia-funciones-encubiertas_0_F9fke249U1.html

[23] LONDOÑO, Ernesto. «Desde una estación espacial en Argentina, China expande su presencia en Latinoamérica», *The New York Times*. 28 de julio de 2018. https://www.nytimes.com/es/2018/07/28/espanol/america-latina/china-america-latina-argentina.html

[24] PUERTO VALPARAÍSO. «Puerto Valparaíso explora alternativas de innovación y nuevas tecnologías en puertos de China». Miércoles, 29 de octubre de 2025. https://www.puertovalparaiso.cl/puerto-valparaiso-explora-alternativas-de-innovacion-y-nuevas

[25] LAUTARO, Luis Andrés. «Estados Unidos alerta a Chile sobre la influencia China en el estrecho de Magallanes durante la Conferencia de Defensa Sudamericana 2025», *Defensa.com*. 25 de agosto de 2025. https://www.defensa.com/chile/estados-unidos-alerta-chile-sobre-influencia-china-estrecho-2025

[26] XIAO, Tianyi. «China-Chile Economic Ties: Trade, Investment, and Future Prospects», *China Briefing*. January 13, 2025. https://www.china-briefing.com/news/china-chile-economic-ties-trade-investment-and-future-prospects/

[27] Tan solo mantienen relaciones diplomáticas con Taiwán las islas Marshall, Nauru, Palaos y Tuvalu.

Cabe destacar el acuerdo de 2022 con las Islas Salomón, uno de los mayores valedores de China en la región y que aún mantiene el resquemor de que Australia interviniese para estabilizar el país con una fuerza de asistencia entre 2003 y 2017. Aunque no se conocen todos los puntos del acuerdo, sí se sabe que los chinos podrán «realizar visitas marítimas, operaciones de relevo logístico y escalas y tránsitos en puertos de las Islas Salomón», así como trasladar fuerzas chinas a las islas para «proteger la seguridad del personal chino y los grandes proyectos»[28]. Sin embargo, las islas mantienen simultáneamente los acuerdos en materia de seguridad que ya tenían con Nueva Zelanda, dando la impresión de buscar un punto de equilibrio que les beneficie[29,30].

Otro valedor insular de China podría ser Tonga, constituyendo un caso paradigmático de la trampa de la deuda china, que a su vencimiento vuelve a refinanciarse con un aumento progresivo. La visión tongana es unificadora para todo el conjunto de islas, a las que ve como una comunidad de orígenes interconectados que no necesita construir nuevas identidades, por lo que se entiende su importante influencia sobre Fiyi y Samoa. Al mismo tiempo los tonganos intentan desligarse de Australia, a quien consideran un país intervencionista, recelando de un escenario parecido al que tuvieron que vivir las Islas Salomón[31].

En 2025 China firmó un acuerdo integral quinquenal con las Islas Cook (asociadas libremente a Nueva Zelanda) en materia de infraestructuras, transporte marítimo y exploración del lecho marino, entre otros aspectos. La decisión fue una sorpresa para los neozelandeses, quienes no esperaban que las islas se decantasen por sus «intereses a largo plazo», aunque estas garantizaron que sus relaciones con Nueva Zelanda se mantendrían como hasta ahora. Sin embargo, los intentos isleños de crear sus propios pasaportes indica que los hechos no concuerdan con las palabras, en un entorno de percepción de progresivo aumento de la presencia china y disminución de la occidental,

[28] ZOE LIU, Zongyuan. «What the China-Solomon Islands Pact Means for the U.S. and South Pacific», *Council on Foreign Relations*. May 4, 2022. https://www.cfr.org/in-brief/china-solomon-islands-security-pact-us-south-pacific
[29] JOHNSON, Blake y YOUNG, Astrid. «Friends to all: Solomon Islands juggles security partners in search of maximum support», *Australian Strategic Policy Institute*. 5 Aug 2025. https://www.aspistrategist.org.au/friends-to-all-solomon-islands-juggles-security-partners-in-search-of-maximum-support/
[30] BROWN, Terry M. «The Regional Assistance Mission to Solomon Islands (RAMSI): Did It Help or Harm a Friend?», *Pacific Affairs*, vol. 97, n.º 3. 2024, pp. 613-620.
[31] MOTULALO, Tevita. «"Paradise in Isolation": Tonga and the Fight for Influence in the Pacific», *Georgetown Journal of International Affairs*. May 15, 2025. https://gjia.georgetown.edu/2025/05/15/paradise-in-isolation-tonga-and-the-fight-for-influence-in-the-pacific/

entendiendo que los EE. UU. están más ocupados en otras partes del mundo y no pueden abarcar todos los frentes que deben atender[32].

Con mayor o menor implicación, se puede considerar que prácticamente todos los PIC mantienen con China una relación cordial. Prueba de ello es el establecimiento de la reunión de ministros de Exteriores de China y los países insulares del Pacífico en mayo de 2025, donde el ministro Wang Yi orientó la reunión hacia la oposición a la independencia de Taiwán y a presentarse como una alternativa positiva a EE. UU.[33].

Ilustración 7. Fotografía de la reunión de mayo de 2025 de China con los países de las islas del Pacífico. Fuente: PAIK, Kathryn; AUGÉ, John. «China Courts the Pacific: Key Takeaways from the 2025 China–Pacific Island Countries Foreign Ministers' Meeting», *Center for Strategic & International Studies*. June 3, 2025. https://www.csis.org/analysis/china-courts-pacific-key-takeaways-2025-china-pacific-island-countries-foreign-ministers

Fruto de la reunión fue la firma, a primeros de noviembre de 2025, de un acuerdo marco en materia de cooperación comercial con los Estados Federados de Micronesia, la República de Kiribati, la República de Nauru, la República de Vanuatu y la República de Fiyi. Este paso se ha interpretado como un cambio de la orientación china en el Pacífico

[32] WATSON, Katy. «Cook Islands China deal riles allies as West's grip loosens», *BBC*. 28 February 2025. https://www.bbc.com/news/articles/cvg559y0803o

[33] PAIK, Kathryn y AUGÉ, John. «China Courts the Pacific: Key Takeaways from the 2025 China–Pacific Island Countries Foreign Ministers' Meeting», *Center for Strategic & International Studies*. June 3, 2025. https://www.csis.org/analysis/china-courts-pacific-key-takeaways-2025-china-pacific-island-countries-foreign-ministers

desde una política más fragmentada a otra basada en una asociación con carácter de permanencia institucionalizada[34].

En la Polinesia Francesa, dotada de una gran autonomía y con una ZEE de casi 4,8 millones de kilómetros cuadrados, sus habitantes se dividen entre la pro independencia, más cercanos a China, y la pro autonomía, partidarios de continuar su vínculo con la metrópoli[35]. A finales de septiembre de 2025 una delegación de las islas visitó Taiwán, lo que ocasionó un malestar en círculos diplomáticos chinos. Como reacción, la delegación polinesia declaró «no ser una provincia de China»[36].

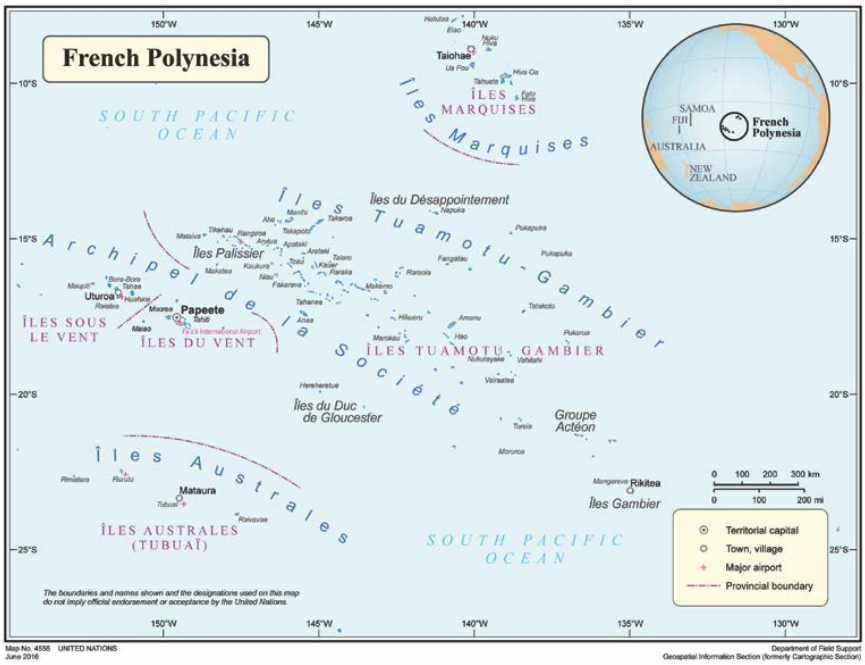


Ilustración 8. Mapa de la Polinesia Francesa. Fuente: Naciones Unidas. «Las Naciones Unidas y la descolonización. La Polinesia Francesa». 20 de septiembre de 2024. https://www.un.org/dppa/decolonization/es/nsgt/french-polynesia

Entretanto, Francia muestra una posición ambivalente pues, al tiempo que mantiene una coordinación militar con las fuerzas estadounidenses en el Pacífico, también lo hace con China en un entorno global en el que la situación de Ucrania puede ser una baza de

[34] YIYI, Zhang. «China, 5 Pacific Island nations ink deal to deepen partnership; 'move boosts cooperation in marine economy and green development», *Global Times*. Nov 05, 2025. https://www.globaltimes.cn/page/202511/1347444.shtml

[35] ROBERT LANSING INSTITUTE. «The pro-independence forces are likely to push the French authorities to negotiate a referendum on French Polynesia status». May 4, 2023. https://lansinginstitute.org/2023/05/04/the-pro-independence-forces-are-likely-to-push-the-french-authorities-to-negotiate-a-referendum-on-french-polynesia-status/

[36] DECLOITRE, Patrick. «French Polynesian politicians' visit to Taiwan irks Beijing envoy», *RNZ*. 24 September 2025. https://www.rnz.co.nz/news/pacific/573930/french-polynesian-politicians-visit-to-taiwan-irks-beijing-envoy

intercambio al otro lado del mundo[37]. Las diferentes posiciones pueden ser utilizadas por el pragmatismo chino, cuyo interés parece estar focalizado en el atolón de Hao, en la citada Polinesia Francesa, donde existe una antigua base militar que posee una pista de aterrizaje de más de 3 kilómetros y un muelle de gran calado. En el mejor de los casos esta instalación podría emplearse como base logística para la flota pesquera[38].

La realidad actual es que China ha empezado a mostrar una cara menos amable en la región, haciendo ostentación puntual de su poder militar. En febrero de 2025 realizó una serie de ejercicios militares con fuego real en el mar de Tasmania, obligando a australianos y neozelandeses a desviar su tráfico aéreo y marítimo. Este ejercicio se interpretó como un gesto político que demostraba el creciente poderío de China y que los EE. UU. se encuentran demasiado implicados en tantos escenarios que les es complicado preparar una respuesta[39].

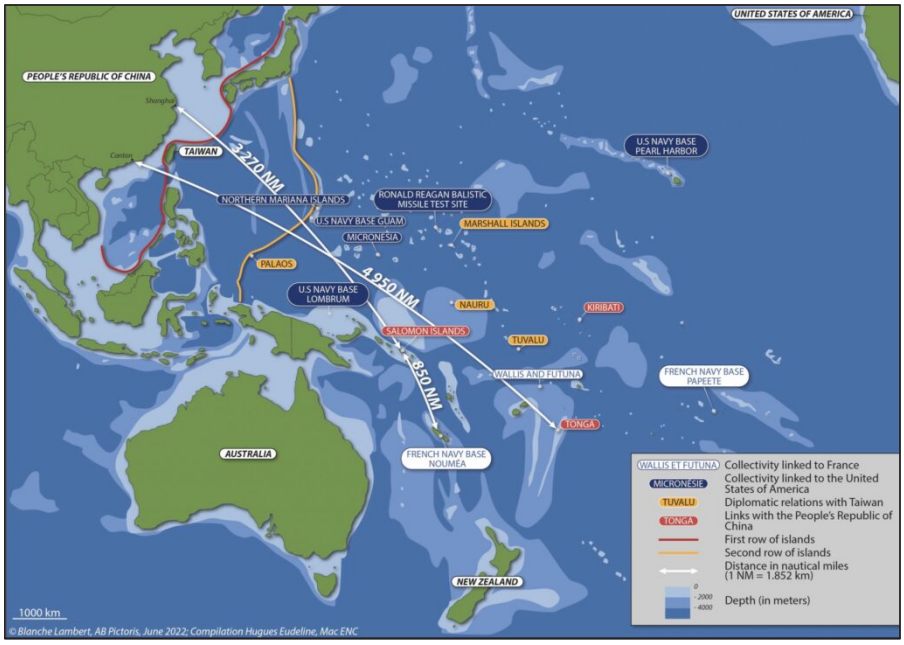


Ilustración 9. Situación de los principales territorios insulares en relación con los intereses chinos en el Pacífico Meridional. Fuente: Robert Lansing Institute. «The pro-independence forces are likely to push the French authorities to negotiate a referendum on French Polynesia status». May 4, 2023. https://lansinginstitute.org/2023/05/04/the-pro-independence-forces-are-likely-to-push-the-french-authorities-to-negotiate-a-referendum-on-french-polynesia-status/

[37] WOŹNIAK, Mikołaj y FALKOWSKI, Konrad. «French aperitif for Xi Jinping», *EU-China Affairs Review*. April 2024. The Institute of New Europe Foundation. May 8, 2024. https://ine.org.pl/en/eu-china-affairs-review-april-2024/
[38] ROBERT LANSING INSTITUTE. «The pro-independence forces are likely to push the French authorities to negotiate a referendum on French Polynesia status». *Op. cit.*
[39] YU LIN, Ying y HE, Thomas. «The PLAN's Tasman Sea Drill: A Military Response to AUKUS», *Jamestown*. 3/11/2025. https://jamestown.org/the-plans-tasman-sea-drill-a-military-response-to-aukus/

De polo de inaccesibilidad a nodo estratégico espacial

Además de la importancia marítima que el Punto Nemo y la denominada Ruta Nemo podría tener en particular para China, como se desprende de los párrafos anteriores, se debe destacar también su marcada importancia desde una perspectiva geoespacial, dando un salto desde la geopolítica hasta la astropolítica. Emulando los postulados de Mahan y Mckinder, Everett C. Dolman estipuló que «quien domina la órbita próxima terrestre domina su espacio, quien domina su espacio domina la Tierra y quien domine esta domina el destino de la humanidad»[40].

El Punto Nemo se encuentra directamente relacionado con el principio de «sostenibilidad orbital», pues a medida que el material satelital se acumula en el espacio se incrementa el riesgo de que se produzca el «síndrome de Kessler». Un incremento de basura orbital aumentaría la probabilidad de colisión en el espacio, pudiendo crear un efecto dominó, generando más chatarra hasta el punto de saturar la órbita próxima terrestre (LEO por sus siglas en inglés) hasta hacerla inservible[41]. Para evitar esta obstrucción, las agencias espaciales deberían poseer planes para desorbitar el material que haya llegado al final de su vida útil, sirviendo como ejemplo la seguridad del satélite militar español Spainsat NG-II, que se vio comprometida a principios de 2026 al ser impactado por basura espacial[42].

Debido a su lejanía de cualquier masa terrestre, el Punto Nemo se ha convertido, paradójicamente, en un nodo estratégico para la gobernanza del espacio ultraterrestre, no por lo que hay en la superficie, sino por lo que cae desde arriba. Al ser un espacio marítimo con ausencia de soberanía efectiva y situado en alta mar sin presencia humana, se minimizan los riesgos políticos y ambientales, siendo hoy día el mayor cementerio espacial del planeta. De este modo, el Pacífico Sur cercano a Nemo funciona como zona de reentrada controlada para restos de estaciones espaciales y satélites, siendo el ejemplo más paradigmático el de la estación espacial MIR, junto a más de 200 objetos entre 1971 y 2018[43]. Es cierto que en el Punto Nemo se reduce el posible riesgo sobre

[40] CASTRO TORRES, José Ignacio. *La astropolítica en un mundo pospandémico*. Documento de Análisis IEEE 07/2021, p. 10. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA07_2021_JOSCAS_Astropolitica.pdf
[41] KESSLER, Donald J., *et al.* «The kessler syndrome: implications to future space operations», *Advances in the Astronautical Sciences*, vol. 137, n.º 8. 2010, p. 2010.
[42] SUAREZ, Alejandro. «En grave riesgo el satélite español militar Spainsat NG-II», *La Moncloa*. 6 de enero de 2026. https://www.moncloa.com/2026/01/06/en-grave-riesgo-el-satelite-espanol-militar-spainsat-ng-ii-3353242/
[43] GORVETT, Zaria. «The Soviet spacecraft cemetery in the Pacific», *BBC*. 9/10/2023. Disponible en: The ocean grave for 264 spacecraft (consultado el 7/1/2026).

áreas pobladas, pero también que cada vez más se concentran residuos en un área sin control.

Teóricamente, el derecho del mar regula la superficie marítima del planeta, pero es el confuso derecho espacial el que regula las órbitas alrededor, mientras la reentrada de los diversos ingenios espaciales queda en una zona gris, no quedando claro quién responde por los posibles daños en alta mar. Abusando de la redundancia, en el Punto Nemo estamos ante un «punto muerto» debido a que la soberanía sobre los objetos de la superficie a la órbita y viceversa es fragmentaria, por lo que este polo de inaccesibilidad revela esa fractura jurídica[44]. Los Estados con interés y capacidad de guiado de reentradas deben demostrar precisión, control orbital y mando, por lo que la inmensidad de Nemo facilita estas tres características, a la par que es un sumidero global de una competencia estratégica que ocurre en órbita y muere en el fondo del mar. Es posible que se necesite una arquitectura normativa integrada océano-atmósfera-órbita ultraterrestre.

Por otro lado, persisten interrogantes sobre el impacto en los fondos marinos y la contaminación que este cementerio espacial conlleva. Este debate ambiental viene parejo de las mismas premisas para el espacio ultraterrestre y la basura espacial, pues espacio y océanos aquí no pueden separarse. A ello se suma un tercer factor como es lo tocante a la contaminación oceánica[45], pues, aunque es el punto más alejado de cualquier presencia humana consistente, su huella trasciende a través de un problema del que se conoce poco su alcance.

Conclusiones: una cadena marítima en la vaciedad del Pacífico

Los cambios que se están produciendo a nivel global afectan a todas las regiones del planeta. El mundo se encuentra pendiente de los acontecimientos que suceden en el gran tablero que supone el gran continente euroasiático, incluso ampliando este escenario al mundo-isla que engloba también el continente africano. Parece igualmente

[44] CASTILLO, Luis Fernando. «Las actividades espaciales y la responsabilidad internacional», *Perspectivas Revista de Ciencias Sociales,* año 4, n.º 8. Julio-diciembre 2019, pp. 301-313. ISSN 2525-1112. Dialnet-LasActividadesEspacialesYLaResponsabilidadInternac-9175519.pdf

[45] MUSSO, Marta. «Más de un millón de restos espaciales potencialmente peligrosos flotan alrededor de la Tierra», *Wired*. 2/4/2025. Más de un millón de restos espaciales potencialmente peligrosos flotan alrededor de la Tierra | WIRED

que los escenarios en el Atlántico, Ártico e incluso el Pacífico Central son más importantes que el Pacífico Sur.

Lo anterior puede ser así considerado debido a la inmensidad y al vacío de esta región del Pacífico, que hasta ahora no ha sido un escenario de importantes acontecimientos. Sin embargo, esta situación parece que puede revertirse, pues el contexto de cambio climático ha puesto en entredicho en varias ocasiones la capacidad del canal de Panamá. Por ello, la ruta a través del Cono Sur del subcontinente americano vuelve a ocupar un puesto de relevancia, que le acerca de nuevo a los tiempos de principio del s. XX.

Otro elemento clave a valorar es que las rutas de tránsito en el sur del Pacífico pueden incrementar su escaso protagonismo actual con respecto a las consideradas como clásicas. Esto es debido a la aparición de China como potencia oceánica en crecimiento, que tiene cada vez una mayor vocación de extenderse más allá de los mares que bañan sus costas.

El Pacífico Sur cumple un nuevo papel en un mundo globalizado, en el que las rutas de comunicación marítimas en la gran masa euroasiática no están bajo control chino, y por tanto no son del todo seguras, tanto por los distintos rivales que pueden negarle su libre uso, como por la cantidad de *choke points* que deben atravesar. Por este motivo, encontrar una ruta alternativa, sea o no más rentable, es muy interesante para China, pues no se vería sometida al chantaje de un estrangulamiento en sus abastecimientos y mercados exteriores.

Es una realidad que China está siguiendo al pie de la letra los postulados de Mahan, y a pesar de no estar bendecida por la geografía desde una perspectiva marítima (una sola fachada al Pacífico, encerrada por dos cadenas de islas) es la gran potencia que produce bienes a nivel global, que controla la industria marítima y la construcción naval, que tiene un papel relevante y creciente en las navieras que gestionan el comercio marítimo, y que cuenta con una marina militar cada vez más poderosa, pero que está limitada porque todavía no tiene capacidad de «control del mar», y por tanto de controlar las rutas marítimas por donde transita más del 80 % del comercio global.

En este escenario constreñido para una China que depende en gran medida del comercio marítimo, el Pacífico Sur puede constituir una estrategia de aproximación indirecta, pues su gran rival norteamericano debe atender múltiples escenarios globales si quiere mantener una hegemonía global que se le escapa como agua entre las manos.

Queda pendiente ver la prioridad que los estadounidenses le otorgan a este escenario emergente y si son capaces de gestionar todos los retos a los que deben enfrentarse, en un contexto de recesión como potencia hegemónica. Es posible que el repliegue global norteamericano vuelva a adoptar los cánones de la Doctrina Monroe (como reza su recientemente aprobada *Estrategia de Seguridad Nacional 2025*) por lo que el control de los pasos del Atlántico al Pacífico puede considerarse como un escenario potencial de alta relevancia[46].

En todo caso, la opción no está exenta de dificultades y al ya mencionado escollo de superar la doble cadena de islas que rodea la fachada marítima china, se encuentra la cuestión de asegurar la viabilidad de una ruta de comunicaciones marítimas a lo largo de un océano vacío, para lo que necesita establecer presencia en determinados puntos de apoyo. El primero sería la parte terminal del cono sur sudamericano, fundamentalmente el paso por el estrecho de Magallanes. El segundo está en la miríada de territorios insulares, conocidos como PIC, que le darían a China la posibilidad de asegurar el tránsito a través de estas islas que, aunque pequeñas, generan unos espacios de soberanía muy grandes.

Las dos zonas australes anteriormente descritas pueden contener puntos de apoyo para proyectar las fuerzas que puedan garantizar el paso franco de una flota comercial, que tendrá que atravesar un espacio vacío que podría denominarse Ruta Nemo, no solo por discurrir más o menos lejos del Punto Nemo, sino por atravesar durante una gran parte de su singladura aguas oceánicas, muy alejadas de cualquier punto terrestre.

Es posible que este motivo se sume a los otros factores que están motivando el extraordinario crecimiento de la capacidad oceánica de la marina militar China en los próximos años y que, hechos como la ocupación de bases lejanas del territorio continental o actos de demostración de poderío naval, sean los indicadores de que la evolución de las capacidades del PLA se mueve en este sentido. China sigue fiel a las doctrinas de Mahan y el Pacífico Sur puede ser el nuevo escenario donde las aplique, fortaleciendo y consolidando la que podríamos denominar «Ruta Nemo».

[46] THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America.* November 2025. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf?utm_cmp_rs=Nota%20Enlace%20Editorial

Por último, Nemo trasciende su condición de enclave remoto para convertirse en un elemento relevante de la astropolítica contemporánea. Su localización lo ha consolidado como espacio seguro para la reentrada controlada de satélites y artefactos orbitales, vinculando directamente el dominio oceánico con el ultraterrestre. En un contexto de creciente militarización del espacio, proliferación de constelaciones satelitales y competencia entre grandes potencias, Nemo simboliza la interdependencia entre los comunes globales —océanos, espacio aéreo y espacio exterior— y la necesidad de una gobernanza internacional que hoy, en un momento de absoluta inestabilidad, parece alejada de realizarse.

*Abel Romero Junquera, Javier Fernández Aparicio, José Ignacio Castro Torres**

Analistas del IEEE

*Académico correspondiente. Academia de las Artes y las Ciencias Militares

Documento
Análisis

07/2026 21 de enero de 2026

G.B. Víctor Bados Nieto

1898-2026. De Cuba a Groenlandia: el retorno del imperialismo estratégico estadounidense en la nueva «Cuba Ártica»

1898-2026. De Cuba a Groenlandia: el retorno del imperialismo estratégico estadounidense en la nueva «Cuba Ártica»

Resumen:

Este artículo analiza la renovada relevancia estratégica de Groenlandia mediante una comparación histórica y geopolítica con la guerra hispano-estadounidense de 1898, sosteniendo que el reciente interés de Estados Unidos por la isla no constituye una iniciativa aislada ni coyuntural, sino la manifestación de un cambio estructural más profundo en la política exterior estadounidense. Lejos de inscribirse en la tradición del orden liberal basado en reglas, el caso groenlandés revela un retorno explícito a una lógica de realismo clásico fundamentada en el poder, las esferas de influencia y la coerción preventiva. A partir del precedente de 1898 iniciado por la explosión del USS Maine y culminado con la expulsión de España del Caribe y el Pacífico, el artículo identifica un patrón recurrente en la cultura estratégica estadounidense: la construcción de narrativas legitimadoras, la instrumentalización del casus belli y la normalización de ganancias geopolíticas presentadas como imperativos de seguridad.

En este marco, Groenlandia emerge como una «nueva Cuba ártica», donde la securitización de amenazas futuras sustituye a la confrontación directa, y provee medidas orientadas a excluir a competidores sistémicos. A través del análisis del realismo estructural, la teoría de la securitización y la doctrina estratégica estadounidense reciente, el trabajo sostiene que la reaparición de una lógica monroísta, conceptualizada aquí como «Doctrina Donroe» o corolario a la doctrina Monroe en la nueva Estrategia de Seguridad de los EEUU (NSS), confirma la erosión del orden liberal internacional y el retorno de jerarquías de poder implícitas. El artículo concluye evaluando las implicaciones de este giro para Europa, la OTAN y España, subrayando los límites del derecho internacional y de las alianzas como garantías efectivas en un contexto de creciente competición entre 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.

Palabras clave:

Política exterior de Estados Unidos; Groenlandia; guerra hispano-estadounidense de 1898; Doctrina Monroe; geopolítica del Ártico; competición entre grandes potencias; realismo; securitización; orden liberal internacional; esferas de influencia.

1898-2026. From Cuba to Greenland: the return of US strategic imperialism in the new "Arctic Cuba"

Abstract:

This article analyses the renewed strategic significance of Greenland through a historical and geopolitical comparison with the Spanish–American War of 1898, arguing that recent U.S. interest in Greenland reflects a deeper structural shift in American foreign policy. Rather than an isolated or idiosyncratic initiative, the Greenland case is interpreted as evidence of a return to a classical realist logic grounded in power, spheres of influence, and preventive coercion. By revisiting the 1898 conflict—triggered by the USS Maine and resulting in the expulsion of Spain from the Caribbean and the Pacific—the article identifies a recurring pattern in U.S. strategic culture: the construction of legitimizing narratives, the instrumentalization of casus belli, and the normalization of territorial and strategic gains framed as security imperatives.

The article argues that Greenland functions today as a »new Arctic Cuba,» where securitization replaces direct confrontation and anticipated future threats substitute for immediate aggression. Drawing on realist theory, securitization theory, and U.S. strategic doctrine, the analysis shows how the revival of a Monroe-like logic—here conceptualized as a »Donroe Doctrine», Trump´s corollary to Monroe Doctrine in the new NSS, signalling the erosion of the liberal international order and the reassertion of hierarchical power relations. The Greenland episode illustrates how international law, allied status, and multilateral norms are increasingly subordinated to geostrategic calculations in an era of intensified great-power competition. The article concludes by assessing the implications of this shift for Europe, NATO, and Spain, highlighting the limits of legal and alliance-based protections in a world returning to explicit power politics.

Keywords:

United States foreign policy; Greenland; Spanish–American War of 1898; Monroe Doctrine; Arctic geopolitics; great power competition; realism; securitization; liberal international order; spheres of influence.

Consideraciones geopolíticas iniciales

El debate reciente en torno a las pretensiones de la administración Trump respecto a Groenlandia, ya sea mediante una eventual compra, un acuerdo político o incluso mediante instrumentos de presión, no puede despacharse como una simple excentricidad personal ni como un episodio estrictamente coyuntural. Conviene interpretarlo, más bien, como el síntoma visible de un giro estratégico de mayor alcance en la política exterior estadounidense: el retorno explícito a una lógica de poder duro, a la primacía del interés nacional y a una concepción de las relaciones internacionales firmemente anclada en el realismo clásico.

Este enfoque contrasta de manera evidente con la imagen que Estados Unidos proyectó tras 1945. Al término de la Segunda Guerra Mundial, Washington se presentó como arquitecto y garante de un orden liberal internacional basado en instituciones, reglas y alianzas. Bretton Woods, la creación del FMI y del Banco Mundial[1], así como el impulso a un sistema de comercio relativamente abierto, simbolizaron ese proyecto. Durante décadas, dicho liderazgo se legitimó mediante una narrativa que combinaba poder material y valores normativos, y que otorgaba a Estados Unidos una posición singular en la gobernanza del sistema internacional.

Esa narrativa liberal se consolidó durante la Guerra Fría como eje de la competición bipolar con la URSS, perduró en la hegemonía unilateral de los años noventa tras la implosión soviética y se prolongó en las intervenciones militares de la «guerra global contra el terror» post-11S. Incluso la administración Biden mantuvo esta retórica hasta fechas recientes, enmarcando la rivalidad con Rusia y China en un dualismo entre democracias abiertas y autocracias coercitivas.

> "The world is now at an inflection point. We face a choice between competing visions of the future: one grounded in democracy, openness, and the rule of law, and the other in authoritarianism, coercion, and repression[2]".

[1] La Paz de Westfalia consagraron el nacimiento de los estados nación y el principio de soberanía, inviolabilidad y no injerencia de los territorios por otros estados, mientras que Bretton Woods creó un sistema económico internacional abierto, institucionalizado (FMI, Banco Mundial, GATT) basado en reglas para promover el libre comercio y la cooperación multilateral.

[2] The White House (2022). National Security Strategy of the United States of America. Washington, D.C.

Durante esa época EEUU siempre mantuvo la voluntad y pretensión de defender los valores de un orden liberal y un liderazgo que se hundía en «la ciudad en la colina", interpretado como símbolo de la vocación de Estados Unidos de ser un modelo moral y político para otras naciones[3], aun cuando en no pocas ocasiones mostró actitudes divergentes con ese discurso, al quebrantarse en no pocas ocasiones el derecho internacional y esa moralidad discursiva que preconizaba, como algún autor ya ha evidenciado empíricamente. Así, Lindsey O'Rourke documenta empíricamente 64 intentos encubiertos de cambio de régimen durante la Guerra Fría (1947-1989), de los cuales 25 triunfaron[4] evidenciando una brecha entre discurso y acción. Aun así, esa discrepancia nunca erosionó del todo la narrativa liberal como principio rector.

España ofrece un caso de estudio histórico privilegiado para iluminar esta mutación. La Guerra Hispano-estadounidense de 1898 dejó una derrota lacerante en el orgullo patrio, con la pérdida de las últimas posesiones ultramarinas (Cuba, Puerto Rico, Filipinas) tras un *casus belli* fabricado al efecto: la explosión del USS Maine en La Habana. Aquel conflicto vulneró el statu quo internacional y el derecho de gentes mediante una combinación de presión naval, manipulación mediática y legitimación moral de la intervención como liberación anticolonial. Las normas multilaterales cedieron ante la primacía estratégica estadounidense en el Caribe y el Pacífico[5].

Groenlandia reproduce idénticos rasgos geopolíticos en el siglo XXI. La justificación no invoca legalidad internacional, consentimiento danés o autodeterminación inuit, sino la necesidad imperiosa de excluir a competidores sistémicos —China y Rusia— de un espacio Ártico vital para la seguridad nacional de Estados Unidos. La base de Pituffik (Thule) con la presencia de radares de alerta temprana, tierras raras y las nuevas rutas marítimas del deshielo, convierten a la isla en un perímetro de defensa no negociable, evocando la lógica monroísta de exclusión de terceros en el «vecindario estratégico» americano[6].

[3] Esta pretensión idealista, profundamente arraigada en la autopercepción estadounidense como "city upon a hill" , expresión del sermón puritano de John Winthrop en 1630, se reinterpreta como vocación moral global.
[4] Lindsey A. O'Rourke, Covert Regime Change: America's Secret Cold War (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2018).
[5] Imperialismo visual estadounidense en las islas intervenidas en las Antillas en 1898. https://estudiosamericanos.revistas.csic.es/index.php/estudiosamericanos/article/view/1044
[6] Trump dice que Estados Unidos tomará Groenlandia "por las malas" si no puede hacerlo por las buenas | CNN. Ultimo acceso 18 de enero 2026.

La administración Trump actual se aproxima mucho más al Estados Unidos de 1898 que al de 1945. En 1898, la Doctrina Monroe evolucionó hacia una hegemonía regional operativa: América como esfera de influencia exclusiva, y ahí es donde España representaba una anomalía intolerable[7]. Esa lógica geopolítica exigía expulsarla del Caribe y por extensión del Pacífico, lo que se llevó a cabo mediante una combinación de presión militar, construcción del *casus belli* ya mencionado y legitimación moral de intervención[8]. Tras 1945, en cambio, Washington articuló una síntesis singular entre poder material y valores normativos, interviniendo contra el nazismo y el comunismo no solo por interés inmediato, sino como garante de un orden institucional global.

Sin embargo, la distancia entre ambos modelos se ha profundizado irreversiblemente. Hoy, la administración Trump muestra escasa disposición a invocar el idealismo liberal como fundamento de su acción exterior. En su lugar, recupera la anticipación estratégica, la coerción preventiva y la lógica de Carl Smichtt de los Großräume o «esferas de influencia» - grandes espacios geopolíticos excluyentes liderados por una potencia rectora que rechaza la injerencia universalista liberal[9]-.

La pretensión groenlandesa no es, por tanto, una anomalía aislada, sino la confirmación explícita de que Washington se reconoce hoy en la tradición monroísta de 1898 - poder desnudo, casus belli instrumental y exclusión rival— más que en el orden liberal basado en reglas que ayudó a edificar y sostuvo durante el siglo XX. Esta transformación obliga a replantear el significado geopolítico de Groenlandia en el Ártico emergente y, sobre todo, el lugar de Europa y sus aliados tradicionales en un sistema internacional donde el lenguaje del poder recupera brutal preeminencia sobre el lenguaje del derecho.

[7] Guerra hispano-cubano-estadounidense – El Imperio de Calibán https://norbertobarreto.blog/category/guerra-hispano-cubano-estadounidense/

[8] Hyman G. Rickover (1976). *How the Battleship Maine Was Destroyed*. Washington D.C.: Naval History Division, Department of the Navy.

9 La teoría de los espacios abiertos (Großraum) de Carl Schmitt sostiene que el orden internacional se organiza en grandes espacios geopolíticos dominados por una potencia rectora, que excluye la injerencia de actores externos. Frente al universalismo liberal, Schmitt legitima una pluralidad de órdenes regionales basados en relaciones de poder, afinidades políticas y decisión soberana.

Cuba y Filipinas en 1898: el precedente fundacional del imperialismo estadounidense

La guerra hispano-estadounidense de 1898 suele presentarse como un conflicto breve y «colonial» en la periferia del sistema internacional. Sin embargo, para la historia estratégica de Estados Unidos fue algo más decisivo: un punto de inflexión que consolidó su tránsito de potencia continental a potencia imperial y oceánica, capaz de convertir la fuerza militar en ganancias geopolíticas permanentes.

De este modo, antes que aconteciera la guerra de Cuba el siglo XIX fue testigo de la expansión territorial de Estados Unidos, que combinó compras, anexiones y cesiones derivadas de la guerra, consolidando el control continental desde el Mississippi hasta el Pacífico. Hitos clave fueron la Compra de Luisiana a Francia (1803), que casi duplicó el tamaño del país, la cesión de Florida por España (Tratado Adams–Onís, 1819/1821), la anexión de Texas (1845) y la gran Cesión Mexicana tras el Tratado de Guadalupe Hidalgo (1848), que incorporó California y buena parte del Suroeste: A ello se sumaron el acuerdo con el Reino Unido por Oregón (1846), la Compra de La Mesilla (1853) y la Compra de Alaska a Rusia (1867), cerrando el arco territorial que sustentó el "Destino Manifiesto" y el salto posterior al Pacífico[10]. Traducido a términos de cultura estratégica, 1898 normalizaría una lógica de poder y control de espacios críticos, que se asentó sobre una lectura expansiva de la Doctrina Monroe y sobre la percepción de que el Caribe y el acceso al Atlántico constituyen un perímetro de seguridad no negociable.

Formulada originalmente en 1823 como una declaración política contra nuevas colonizaciones europeas en el hemisferio occidental, la Doctrina Monroe había evolucionado, a finales del siglo XIX, hacia un principio operativo de hegemonía regional. América - y en particular el Caribe - pasó a concebirse como un espacio sometido a la primacía estadounidense, en el que la presencia de otras potencias debía ser contenida. Desde la lógica del realismo clásico, la doctrina funcionaba como un instrumento de delimitación de esfera de influencia, orientado a impedir que actores externos alteraran el equilibrio de poder en el vecindario estratégico inmediato de Estados Unidos.

En este marco geopolítico, la presencia española en Cuba, y el control de Puerto Rico, no era percibida en Washington como un mero residuo imperial, sino como una potencial

[10] G. R. Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations since 1776*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2008, pp. 159–210.

vulnerabilidad estratégica. Desde el razonamiento norteamericano, esas posiciones podían afectar de forma directa a rutas marítimas, accesos oceánicos y capacidad de proyección naval en el Caribe y el Atlántico occidental, una intuición que sería formulada de manera sistemática poco después por Alfred Thayer Mahan en su reflexión sobre el poder marítimo[11].

La explosión del USS Maine en el puerto de La Habana, el 15 de febrero de 1898, cumplió así una función clara de legitimación doméstica y externa de la guerra. La historiografía estratégica coincide en señalar que el Maine actuó como catalizador político de un conflicto para el que ya existían incentivos geopolíticos, presiones internas y un marco estratégico favorable. El episodio no explica por sí solo la guerra, pero sí la volvió políticamente viable. Aunque investigaciones posteriores mantienen la controversia técnica sobre sus causas —imposibilitando atribuir agresión española concluyentemente—, su función fue narrativa y política: conmoción pública, *yellow journalism* y oportunidad estratégica autorizaron una intervención que reconfiguró permanentemente el equilibrio atlántico y pacífico.

Este episodio subraya cómo, incluso en regímenes democráticos, la construcción de narrativas de amenaza, puede resultar decisiva para superar resistencias sociales y acelerar la toma de decisiones políticas. En 1898, la combinación de conmoción pública, presión mediática y oportunidad estratégica convirtió el Maine en un auténtico mecanismo de autorización para una operación cuyo resultado final reconfiguraría de forma duradera el equilibrio de poder tanto en el Atlántico como en el Pacífico[12].

Desde esta perspectiva, 1898 no constituye un episodio cerrado, sino un precedente operativo claro. Representa un ejemplo temprano de cómo una potencia ascendente combina una narrativa legitimadora, un evento catalizador convertido en *casus belli* y un arreglo jurídico posterior para transformar una intervención militar en una ganancia geopolítica duradera. Precisamente por ello, este episodio resulta especialmente útil como caso de estudio para analizar situaciones contemporáneas que, aunque distintas en forma y contexto, se inscriben en un marco conceptual muy similar dentro del pensamiento geoestratégico norteamericano asociado a la Doctrina Monroe, como es el

[11] A. T. Mahan, The Influence of Sea Power upon History, 1660–1783. Boston, MA: Little, Brown and Company, 1890, pp. 25–89.
[12] D. Reiter, "Democracy, Deception, and Entry into War," *Security Studies*, vol. 21, no. 4, pp. 594–623, 2012 (véase especialmente p. 595).

intento de apropiación o control estratégico de Groenlandia por parte de Estados Unidos. Aunque profundizaremos más adelante en la repercusión y reinterpretación actual de esta doctrina, la lectura contemporánea de la doctrina Monroe como patrón recurrente de la política exterior estadounidense hacia su entorno inmediato continúa siendo objeto de análisis desde el ámbito hispano y latinoamericano, subrayándose de forma consistente su dimensión imperial y unilateral[13].

Groenlandia como «cuba ártica»: el nuevo *casus belli* preventivo

Si 1898 ilustra cómo Estados Unidos construyó legitimidad política y social para reordenar el Caribe mediante un *casus belli* puntual. El caso contemporáneo de Groenlandia muestra una adaptación de ese mismo mecanismo a la lógica de la competencia entre grandes potencias y al teatro ártico. La diferencia central no reside tanto en la naturaleza del espacio —insular entonces, polar hoy— como en la transformación del *casus belli* pues ya no es necesario un hecho físico espectacular como el caso del Maine, sino la construcción de una narrativa de amenaza futura capaz de convertir una cuestión geográfica en una necesidad de seguridad nacional. Desde esta perspectiva, Groenlandia es presentada como un espacio «vital», el Lebensraum contemporáneo de Haushofer[14], cuya eventual pérdida de control alteraría rutas marítimas, capacidades de defensa del territorio nacional y el equilibrio estratégico frente a China y Rusia, reproduciendo una lógica preventiva que desplaza el umbral tradicional de la guerra.

Este proceso puede interpretarse con precisión mediante la teoría de la securitización de la llamada Escuela de Copenhague (Buzan, Waever, de Wilde), según la cual un asunto se transforma en «seguridad» cuando es enunciado como amenaza existencial de tal modo que habilita medidas extraordinarias fuera del marco político ordinario[15]. Así, la administración Trump ha enmarcado explícitamente Groenlandia como imperativo de disuasión ártica, planteando su adquisición/control como prioridad nacional. Analíticamente, el salto decisivo no requiere agresión concreta, sino expectativa de

[13] R. de los Reyes Ramírez, "Trump, Colombia y Venezuela: ¿el retorno de la Doctrina Monroe?", *Revista Digital del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE)*, 5 nov. 2025.
[14] El concepto de *Lebensraum*, desarrollado en la geopolítica alemana por Karl Haushofer, sostiene que los Estados necesitan un "espacio vital" acorde a su poder demográfico, económico y estratégico, legitimando la expansión territorial como requisito para la supervivencia y proyección de la nación.
15 B. Buzan, O. Wæver y J. de Wilde, Security: A New Framework for Analysis. Boulder, CO: Lynne Rienner, 1998.

pérdida futura: si Washington no actúa, Pekín y Moscú lo harán[16]. Este razonamiento encaja con el realismo estructural de Mearsheimer sobre la propensión de grandes potencias a actuar preventivamente ante equilibrios desfavorables, incluso antes de que la amenaza se materialice plenamente[17].

La eficacia de esta narrativa se apoya en elementos estratégicos reales. Groenlandia alberga infraestructuras clave para la defensa estadounidense, en particular la base de Pituffik (antigua Thule), integrada en los sistemas de alerta temprana y vigilancia espacial, y ocupa una posición central en la defensa del *homeland* norteamericano frente a vectores árticos. A ello se suman preocupaciones documentadas sobre inversiones chinas en infraestructuras críticas, el acceso a recursos minerales estratégicos —incluidas tierras raras— y la progresiva militarización del Ártico, factores que han sido ampliamente analizados por la literatura estratégica y por documentos oficiales estadounidenses y aliados[18]. Además de que Groenlandia se convierte en punto clave tras el deshielo acelerado del Ártico, asociado al cambio climático, que está abriendo de manera progresiva nuevas rutas marítimas —en particular el *Northern Sea Route* y el *Transpolar Sea Route*— que reducen de forma significativa los tiempos de tránsito entre Asia, Europa y Norteamérica, incrementando el valor estratégico del control de accesos, cuellos de botella y nodos críticos en la región[19]. Estados Unidos, como Estado ártico y miembro del Arctic Council, al controlar Groenlandia ampliaría la Zona Económica Exclusiva norteamericano dentro del Círculo Polar Ártico, asegurando con ello recursos energéticos/minerales y primacía geoestratégica [20].

El salto geopolítico de convertir riesgos estructurales en justificación territorial, constituye la operación discursiva que genera un *casus belli* preventivo. La analogía con Cuba 1898 opera en cuatro planos: necesidad de espacio vital para EEUU.; narrativa de amenaza; medidas extraordinarias habilitadas; normalización posterior del poder reconfigurado como necesidad de seguridad. El derecho internacional, la voluntad danesa y los marcos

[16] https://www.reuters.com/world/europe/trump-advisers-discussing-options-acquiring-greenland-us-military-is-always-an-2026-01-06/. Último acceso 18 de enero 2026
[17] J. J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, NY: W. W. Norton, 2001, pp. 29–54.
[18] U.S. Department of Defense, *Department of Defense Arctic Strategy*. Washington, D.C., 2024; y M. Conley et al., "Strategic Competition in the Arctic," *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*, 2020.
[19] U.S. Department of Defense, *Department of Defense Arctic Strategy*, Washington, D.C., 2024; y L. Pizzolato et al., "The Arctic shipping potential: Routes, resources and geopolitics," *Marine Policy*, vol. 75, pp. 235–244, 2017
[20] Arctic Council, *Arctic Marine Shipping Assessment*, Tromsø, 2009; y R. Huebert et al., "Climate change and geopolitics in the Arctic," *Foreign Policy*, no. 163, pp. 36–43, 2007.

multilaterales quedan subordinados a una lógica de poder que presenta la expansión estratégica como imperativo ineludible.

Groenlandia emerge así en una «Cuba ártica»: no el detonante de una guerra inmediata, sino el escenario de un *casus belli* construido preventivamente mediante securitización, anticipando un retorno a la política de esferas de influencia en clave abiertamente geopolítica.

De la Doctrina Monroe a la «DONROE»: la esfera de influencia como doctrina explícita en la nueva NSS

El paralelismo entre Cuba (1898) y Groenlandia se vuelve plenamente evidente al observar la reaparición formalizada, ya no implícita, de la Doctrina Monroe en documentos estratégicos como la reciente *National Security Strategy* (NSS) de Estados Unidos. Esta NSS marca un punto de inflexión doctrinal al recuperar explícitamente un lenguaje de primacía regional, defensa del *homeland* y exclusión de competidores sistémicos (China, Rusia) de espacios vitales. Lo relevante no es solo el retorno monroísta, sino su adaptación a un entorno de rivalidad abierta, proyectado más allá del hemisferio clásico hacia teatros geoestratégicos ampliados como el Ártico. Esta mutación operativa es la que a pasado a denominarse Donroe, es decir una Monroe 2.0 que combina hegemonía regional actualizada con coerción preventiva y competencia entre grandes potencias.

La novedad radica en que esta lógica trasciende el trasfondo histórico para enunciarse en el principal documento rector estadounidense. Análisis recientes destacan cómo la NSS prioriza la defensa del *homeland* y la restauración de la preeminencia en el Hemisferio Occidental[21], vinculando Monroe a herramientas modernas de seguridad, coerción económica y presión política. La «Donroe Doctrine» legitima así un predominio hemisférico frente a la penetración chino-rusa, con una interpretación expansiva de los espacios vitales que incorpora Groenlandia como extensión funcional del perímetro de seguridad americano.

[21] F. Márquez, "El retorno de la Doctrina Monroe en la política exterior de Estados Unidos", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2024/2025
G. Colom Piella, "De la hegemonía liberal a la primacía estratégica: Estados Unidos y el regreso de las esferas de influencia", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2024.

Desde esta perspectiva, Groenlandia adquiere un valor doctrinal específico. Aunque situada fuera del hemisferio americano clásico, su centralidad como ya se ha mencionado en la defensa ártica, en las nuevas rutas marítimas y en la competencia por infraestructuras y recursos críticos la convierte en una extensión funcional del perímetro de seguridad estadounidense. Groenlandia actúa, así como una «bisagra» estratégica: geográficamente ártica, políticamente vinculada a Europa y militarmente integrada en la arquitectura de defensa norteamericana. Su inclusión en el discurso estratégico estadounidense ilustra cómo la Donroe no se limita a «América para los americanos», sino que se transforma en una doctrina de exclusión de rivales en cualquier espacio considerado esencial para la seguridad y la primacía de Estados Unidos.

Este giro encaja con las lecturas realistas clásicas y estructurales de las relaciones internacionales, que subrayan la tendencia de las potencias dominantes a consolidar esferas de influencia para reducir la incertidumbre estratégica y preservar su ventaja relativa. Al mismo tiempo, implica una erosión práctica del orden liberal basado en reglas, en la medida en que la primacía del derecho y de las instituciones queda subordinada a criterios de prioridad, interés y balance de poder. Como han señalado análisis recientes, esta reaparición explícita de Monroe refleja no tanto una anomalía trumpiana como la reactivación de un repertorio estratégico histórico que reaparece cuando la competencia sistémica se intensifica y la arquitectura normativa del orden internacional deja de ser percibida como funcional para sostener la primacía estadounidense[22]. En este sentido, la Donroe no inaugura una doctrina nueva, sino que actualiza un patrón antiguo, adaptándolo a un mundo de rivalidad abierta, espacios estratégicos ampliados y retorno de las esferas de influencia como principio organizador del sistema internacional.

El abandono del orden liberal por el realismo ofensivo

La controversia groenlandesa y la reactivación monroísta trascienden decisiones tácticas o liderazgo personalista al manifestar un desplazamiento profundo en los fundamentos teóricos y culturales de la política exterior estadounidense. Desde las Relaciones Internacionales, este giro sitúan a los Estados Unidos actuales más cerca del actor de

[22] G. Colom Piella, "De la hegemonía liberal a la primacía estratégica: Estados Unidos y el retorno de las esferas de influencia", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2024.

1898 —donde el poder precedía al derecho y la anticipación legitimaba la coerción— que del arquitecto liberal post-1945.

Durante el siglo XX, especialmente tras 1945, Washington combinó primacía material con un proyecto normativo basado en instituciones multilaterales, alianzas estables y regímenes internacionales. La escuela liberal de Ikenberry explica este orden por la autolimitación estratégica estadounidense, «atarse las manos» mediante reglas que generaban legitimidad, estabilidad y previsibilidad, asumiendo costes extraordinarios, humanos, económicos y políticos[23].

Sin embargo, como ha recordado de forma persistente la tradición realista, ese momento histórico fue excepcional. El liberalismo internacionalista estadounidense no eliminó la anarquía del sistema internacional, sino que la amortiguó temporalmente bajo condiciones de hegemonía incontestada. A medida que esa hegemonía se erosiona y el sistema se vuelve más competitivo, resurgen los supuestos clásicos del realismo: incertidumbre estructural, desconfianza respecto a las intenciones de los otros y primacía de la supervivencia relativa. En este contexto, la política exterior tiende a reformularse en términos de interés, poder y anticipación estratégica, desplazando el énfasis normativo que caracterizó a la etapa liberal[24].

El giro actual encarna el realismo ofensivo de Mearsheimer: grandes potencias maximizan poder relativo ante intenciones rivales inciertas, normalizando acción preventiva, negación estratégica y esferas de influencia[25]. La consecuencia lógica de este razonamiento es que la acción preventiva, la negación de ventajas estratégicas al rival y la consolidación de esferas de influencia dejan de percibirse como anomalías y pasan a considerarse comportamientos racionales. Groenlandia no es territorio per se, sino pieza para impedir alteraciones chino-rusas en el Ártico emergente —percepción americana, considerando el desgaste ruso en Ucrania y la tradición estratégica china[26].

El contraste con 1944-1945 ilustra la disolución valores-interés. La intervención antinazi se legitimó universalistamente como defensa de la libertad, consolidando a EE. UU. como garante último del orden internacional, incluso más allá de sus intereses

[23] G. J. Ikenberry, Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2011.
[24] R. Gilpin, War and Change in World Politics. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
[25] J. J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics. New York, NY: W. W. Norton, 2001
[26] V. M. Bados Nieto, “Ni enemigo ni vasallo: reflexiones sobre la visión estratégica de España frente a la rivalidad entre los Estados Unidos y China,” Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, diciembre 2025.

inmediatos, como señaló Mazower[27]. No obstante, incluso entonces, el compromiso con los valores coincidía con un cálculo estratégico claro: impedir el colapso de Europa y la emergencia de un equilibrio hostil al poder estadounidense.

La diferencia esencial con el presente radica en que esa coincidencia entre valores e interés se ha disuelto. El discurso estratégico contemporáneo ya no apela prioritariamente al liderazgo normativo ni a la excepcionalidad moral, sino a la necesidad de reducir vulnerabilidades, priorizar la defensa del homeland y reafirmar la primacía en espacios considerados vitales. Como nos anticipó Stephen M. Walt, el liberalismo estadounidense siempre convivió con impulsos realistas, pero estos tienden a imponerse cuando el entorno internacional se endurece y las ventajas relativas se perciben como frágiles[28] .

Este giro teórico tiene consecuencias directas sobre el papel del derecho internacional. En el marco liberal, el derecho funcionaba simultáneamente como límite y como fuente de legitimidad; en la lógica realista que reaparece, se convierte en un instrumento selectivo. La soberanía, la autodeterminación o las normas multilaterales no desaparecen del discurso, pero quedan subordinadas a la definición estadounidense de interés vital. Como ya advirtió Stephen D. Krasner, la soberanía ha operado históricamente como una «hipocresía organizada», respetada o vulnerada en función de las relaciones de poder subyacentes[29].

En este sentido, el debate sobre Groenlandia revela algo más profundo que una disputa territorial puntual: muestra la disposición de Estados Unidos a abandonar sin ambigüedades el lenguaje del orden basado en reglas cuando éste entra en tensión con la lógica de la competencia entre grandes potencias. Como han señalado análisis recientes esta reaparición explícita del lenguaje de primacía refleja menos una anomalía coyuntural que la reactivación del pensamiento estratégico histórico, que reaparece cuando la competencia sistémica se intensifica y la arquitectura normativa del orden

[27] M. Mazower, Governing the World: The History of an Idea. New York, NY: Penguin, 2012.
[28] S. M. Walt, The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2018.
[29] S. M. Walt, The Hell of Good Intentions: America's Foreign Policy Elite and the Decline of U.S. Primacy. New York, NY: Farrar, Straus and Giroux, 2018.

internacional deja de ser percibida como funcional para sostener la primacía estadounidense[30].

Groenlandia revela así la disposición de Washington a abandonar el orden basado en reglas cuando tensiona con la competencia de grandes potencias. Estudios españoles[31] lo confirman no como anomalía coyuntural, sino como reactivación histórica ante competencia sistémica intensificada. En transiciones sistémicas, incluso arquitectos del orden liberal recurren al realismo clásico para preservar posición relativa[32].

España, Europa y la OTAN. La lección estratégica para aliados en un mundo de jerarquías

El paralelismo entre 1898 y Groenlandia trasciende Estados Unidos para ofrecer lecciones estratégicas fundamentales a España, Europa y los aliados atlánticos. Dinamarca —aliada OTAN, no adversario— enfrenta una lógica de poder que relega consideraciones jurídicas y liberales cuando Washington define intereses vitales. La experiencia española de 1898 demostró tempranamente que legalidad internacional y derechos históricos protegen poco frente a una potencia emergente resuelta a imponer primacía estratégica[33].

Ese precedente histórico adquiere hoy un valor analítico renovado. El debate sobre Groenlandia revela que la condición de aliado no elimina la asimetría, ni garantiza que el marco jurídico y multilateral actúe como escudo efectivo cuando entran en juego espacios considerados críticos para la seguridad del hegemón. Dinamarca —miembro de la OTAN y socio estrecho de Washington— se ha visto confrontada con una lógica de poder que trasciende el derecho y las normas compartidas. El mensaje implícito es claro: en contextos de rivalidad sistémica, la jerarquía y los intereses vitales pesan más que la alianza.

Desde el ámbito del pensamiento estratégico se ha señalado que el sistema internacional atraviesa una fase de reinicio de la historia en analogía a la expresión de Fukujama,

[30] Guillén Colom Piella, “De la hegemonía liberal a la primacía estratégica: Estados Unidos y el retorno de las esferas de influencia”, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024..
[31] Francisco José Márquez, “Estados Unidos y la reactivación de la Doctrina Monroe en el contexto de la competencia entre grandes potencias”, Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2025.
[32] J. J. Mearsheimer, The Tragedy of Great Power Politics. New York, NY: W. W. Norton, 2001.
[33] May, E. R. (1961). Imperial Democracy: The Emergence of America as a Great Power. Harcourt, Brace & World.

caracterizada por el debilitamiento del multilateralismo, la erosión del orden liberal y el retorno de una lógica abiertamente hobbesiana. En ausencia de una autoridad superior capaz de imponer reglas efectivas, el sistema internacional vuelve a operar conforme a sus supuestos clásicos: anarquía, desconfianza estructural y primacía de la seguridad. En este contexto, Hobbes ha vuelto, no como referencia filosófica abstracta, sino como descripción empírica del funcionamiento real del sistema internacional contemporáneo[34].

Esta dinámica ha sido tratada por la teoría realista de las Relaciones Internacionales. Desde la perspectiva del realismo ofensivo John J. Mearsheimer sostiene que las alianzas son instrumentos contingentes, útiles mientras sirven a los intereses estratégicos de la gran potencia, pero prescindibles si se convierten en un obstáculo para la maximización del poder y la seguridad relativa[35]. De forma complementaria, Stephen M. Walt recuerda que los Estados pequeños y medianos dependen estructuralmente del hegemón, y que su margen de autonomía se reduce drásticamente cuando el entorno internacional se endurece [36]. La experiencia histórica española y la situación actual de Dinamarca ilustran con claridad esta asimetría estructural.

Para Europa y los aliados en el seno de la OTAN la implicación es profunda. Durante décadas, la integración europea y la tutela estratégica estadounidense en el ámbito de la Alianza permitieron amortiguar la lógica clásica del equilibrio de poder. Sin embargo, el orden liberal solo funciona mientras el hegemón esté dispuesto a autolimitarse pues cuando esa disposición desaparece, las reglas dejan de ser un mecanismo fiable de protección para los actores secundarios[37]. El debate sobre Groenlandia sugiere que esa autolimitación ya no puede darse por garantizada.

Para España, la lección es doble. Por un lado, confirma que el multilateralismo y las alianzas siguen siendo necesarios, pero no suficientes**.** Por otro, subraya la importancia de reforzar la autonomía estratégica, la capacidad de anticipación y una lectura realista del entorno internacional.

En definitiva, Groenlandia funciona como un espejo contemporáneo de 1898 al evidenciar que, en fases de transición sistémica, incluso los aliados pueden quedar

[34] Bados, V. (2025). El reinicio de la Historia. Vuelve el primer hombre. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE).
[35] Mearsheimer, J. J. (2001). The Tragedy of Great Power Politics. W. W. Norton.
36 Walt, S. M. (1987). The Origins of Alliances. Cornell University Press.
37 Ikenberry, G. J. (2011). Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order. Princeton University Press.

relegados a una posición subordinada cuando entran en juego intereses definidos como vitales por la potencia dominante. El episodio confirma que, bajo presión estratégica, la política internacional tiende a reordenarse en torno a jerarquías de poder implícitas más que a normas universales compartidas. Pues como advirtió Henry Kissinger, en una formulación que hoy recupera plena vigencia:

«Ningún orden internacional puede sostenerse únicamente sobre principios morales; debe descansar, en última instancia, sobre un equilibrio de intereses y de poder[38]*».*

*G.B. Víctor Bados Nieto**
Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

38 Kissinger, H. (2014). World Order. Penguin Press.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

08/2026 3 de febrero de 2026

Gemma Pinyol-Jiménez/Andreu Domingo

Demografía y gobernanza migratoria en el siglo XXI en la Unión Europea: ¿un envite para la democracia?

Demografía y gobernanza migratoria en el siglo XXI en la Unión Europea: ¿un envite para la democracia?

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama demográfico global: Impacto de las migraciones y tendencias demográficas en el siglo XXI

Editado en septiembre de 2025

Resumen:

La Unión Europea enfrenta un desafío estructural clave: gestionar un cambio demográfico profundo en un contexto de creciente polarización política en torno a la migración. La combinación de envejecimiento poblacional, baja fecundidad y diferencias regionales en desarrollo ha convertido a la migración en un elemento central para la sostenibilidad de los sistemas económicos y de bienestar. Sin embargo, la gestión migratoria presenta retos significativos, desde la falta de consenso en el Sistema Europeo Común de Asilo hasta la externalización del control migratorio hacia terceros países. Paralelamente, el debate sobre la migración y la demografía se ha politizado, con discursos que oscilan entre el uso narrativo del papel de la inmigración en la repoblación y el desarrollo económico, y su instrumentalización como una amenaza a la identidad y la seguridad. La creciente influencia de partidos populistas y euroescépticos ha reforzado la polarización, dificultando la implementación de políticas inclusivas y sostenibles.

Este capítulo analiza las dinámicas demográficas actuales de la UE, el impacto de la migración y los desafíos de su gobernanza, así como el papel de la politización en la formulación de políticas migratorias hoy. El objetivo final es plantear hasta qué punto estas cuestiones representan un desafío para la calidad y estabilidad de la democracia en la Unión Europea.

Palabras clave:

Demografía, Migraciones, Gobernanza migratoria, Discursos, España.

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.

Demography and migration governance in the 21st century in the European Union: a push for democracy?

Abstract:

The European Union faces a key structural challenge: managing deep demographic change in a context of increasing political polarization around migration. The combination of population ageing, low fertility and regional differences in development has made migration a central element for the sustainability of economic and welfare systems. However, migration management presents significant challenges, from the lack of consensus on the Common European Asylum System to the outsourcing of migration control to third countries. At the same time, the debate on migration and demography has become politicised, with discourses ranging from the narrative use of immigration in repopulation and economic development to its instrumentalization as a threat to identity and security. The growing influence of populist and eurosceptic parties has reinforced polarization, making it difficult to implement inclusive and sustainable policies.

This chapter analyses the current demographic dynamics of the EU, the impact of migration and the challenges of its governance, as well as the role of politicization in the formulation of migration policies today. The ultimate objective is to examine the extent to which these issues represent a challenge to the quality and stability of democracy in the European Union.

Keywords:

Demography, Migration, Migration governance, Discourses, Spain.

Demografía y migraciones en la Unión Europea: una mirada estratégica desde España

La política migratoria, en dos de sus principales vertientes —la gestión de flujos y el control de fronteras, que abarca tanto la movilidad dentro de la Unión Europea como los flujos migratorios entre la UE y los países no comunitarios, por un lado, y las políticas de integración, que definen los derechos y deberes de las personas inmigradas, por otro— ha sido un elemento central en la construcción del propio proyecto europeo.

Este ámbito estratégico ha requerido un complejo encaje de gobernanza multinivel, característico de la Unión Europea. En materia de control migratorio, los gobiernos nacionales, y en particular los ministerios del interior han asumido un papel predominante. En contraste, las políticas de integración han estado marcadas por la acción de una diversidad de administraciones locales, desde los municipios hasta los gobiernos regionales, que han desempeñado un rol clave en su implementación.

En el siglo XXI, coinciden dos factores cruciales a tener en cuenta en el diseño y visión estratégica de la política migratoria europea. Por un lado, la globalización económica y la aceleración, crecimiento y diversificación de los movimientos migratorios, en un contexto de rápido envejecimiento de la población debido a la confluencia del descenso de la fecundidad y del alargamiento de la longevidad. Por el otro, la construcción de la Unión con la progresiva adhesión de nuevos socios de muy diferentes características políticas y sociodemográficas. Pero no solo la realidad demográfica de los países de la Unión Europea ha cambiado, con un creciente protagonismo del saldo migratorio en el crecimiento de la población de la mayoría de ellos, sino que también ha cambiado la valoración de la situación demográfica y de los retos que las migraciones planteaban a la gobernanza de la Unión.

Para entender la encrucijada estratégica en la que nos encontramos, este texto quiere ofrecer una perspectiva que incluya los datos y las actuaciones políticas. Primero, deberemos atender a la evolución demográfica de los diferentes países de la Unión Europea, con un especial énfasis en el marco conceptual que se dio para explicar la evolución de la fecundidad, por un lado, y en la contribución de las migraciones al

crecimiento demográfico y su heterogeneidad en los diferentes países de la UE, por otro. Segundo, cabe analizar la construcción tanto de las políticas migratorias como de la politización de la demografía al hablar de migraciones requiere de un análisis que acompañe los datos del primer apartado. Tercero, vale la pena replantearnos los retos de futuro de las políticas migratorias a la luz de la evolución demográfica pero también en relación con la tensión introducida por los relatos encontrados sobre la misma en el seno de la Unión. Concluimos con unas reflexiones finales sobre demografía y democracia desde una perspectiva estratégica.

De la segunda transición demográfica a los sistemas complejos de reproducción demográfica

La fecundidad y la segunda transición demográfica

A mediados de los años ochenta del siglo XX, el rápido y continuado descenso de la fecundidad que siguió al *baby boom* —que en los países del norte y centro de Europa se había producido después de la Segunda Guerra mundial—, llevó a la enunciación de una teoría sobre una «segunda transición demográfica» (Kaa, 1987; Lesthaeghe, 1991), que intentaba explicar la razón de esos cambios y predecir su evolución futura siguiendo los pasos de la teoría de la transición demográfica (Notestein, 1945). Si dicha teoría había explicado el paso de un régimen antiguo en materia demográfica —caracterizado por la alta fecundidad y mortalidad, a un régimen moderno caracterizado, al contrario, por su baja fecundidad y mortalidad, con un importante ahorro de energía biológica (Livi-Bacci, 2002)—, la segunda transición demográfica, a través de la observación empírica de la evolución demográfica en los países del norte de Europa tras el *baby boom*, pretendía anticipar la progresión de todos los países postransicionales.

La observación de la evolución de los hijos por mujer nacidos en los diferentes países de la Unión Europea desde 1960 a 2022, expresada por el Índice Sintético de Fecundidad (ISF), representada en la figura 1, nos permite ver las diferentes etapas, así como las diferencias regionales en esa evolución marcada por la convergencia en el descenso. Antes de analizar los datos queremos hacer notar que la agrupación geográfica adoptada

por el Instituto de Estadística europeo que parece ser la más aséptica y es funcional para los últimos datos, encubre la gran división entre los países que pertenecieron al bloque comunista —coloquialmente conocidos como «países del Este»—, y el resto, repartiéndose los primeros hoy tanto en el Este, como en el Norte —países bálticos—, o el Sur —países integrantes de la antigua Yugoslavia. En primer plano hemos destacado la evolución de la media de la UE (actual) y de España sobre el conjunto del resto de países de la Unión. De este modo, si la media comunitaria se situaba en su máximo a mediados de los sesenta con el *baby boom,* con 2,6 hijos por mujer, para 2022, que es el último año del que disponemos de datos para todos los países de la Unión, se sitúa en el 1,45, lo que significa volver a los niveles de principios de siglo XXI, tras una leve recuperación cuyo máximo se encuentra en 2009 con un 1,59, coincidiendo con el inicio de la Gran Recesión.

TOTAL UE

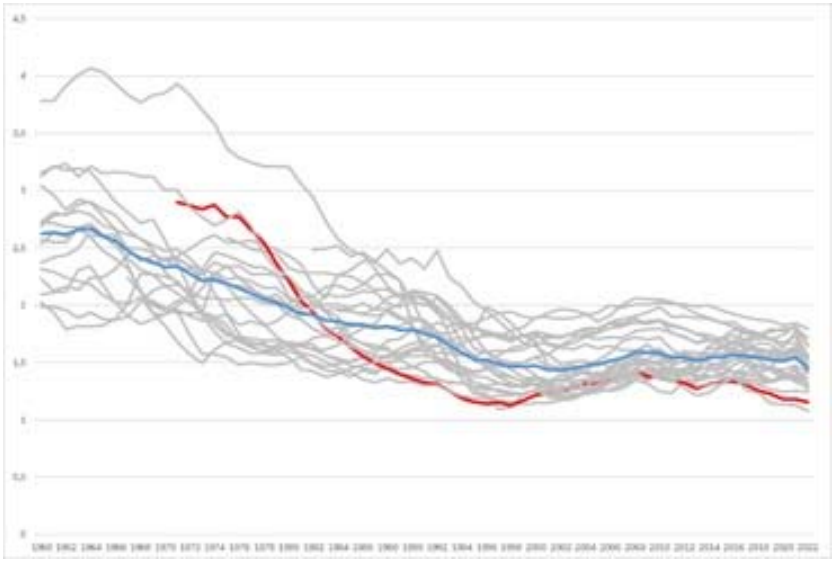
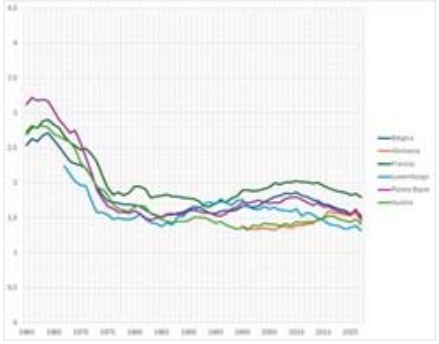
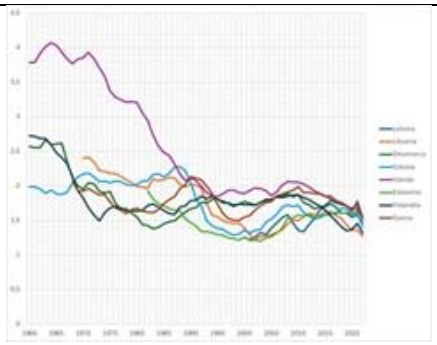


Figura 1. Evolución del índice sintético de fecundidad, para los países de la UE, Total y grandes regiones, 1960-2022. Fuente: elaboración CED, Fertility rates by age [demo_frate__custom_14895684]. [Consulta: 3 septiembre 2024]. Eurostat

OESTE	ESTE
	
SUR	**NORTE**
	

La evolución de España, destaca por haber pasado de ocupar los primeros lugares en la alta fecundidad durante el *baby boom* en los años setenta, con un 2,9 para 1971 que es el primer año del que se guarda registro en la serie de Eurostat, a precipitarse en el descenso a ocupar los últimos lugares con un mínimo de 1,13 en 1998, solo por delante de Bulgaria con un 1,1. Como hemos visto para el conjunto de la UE, esos valores mínimos mejoran durante la primera década del nuevo milenio con el ciclo económico expansivo —en parte gracias a la llegada de migrantes, en parte por la propia estructura de edad de las mujeres españolas—, hasta alcanzar un máximo de 1,45 en 2008, para volver a descender hasta el 1,16 registrado en 2022 superando solo a Malta que ostentaba un 1,08, con valores justo por debajo de Italia con 1,24, contrastando con los

alcanzados por Francia o Rumanía que ostentan la mayor fecundidad de la UE, con un 1,79 y 1,71, respectivamente.

En todo caso, si comparamos la evolución de las diferentes áreas geográficas, lo que se destaca primero son los máximos en todos los países europeos durante el *baby boom*, sobrepasando los tres hijos por mujer en todas las áreas geográficas para los países con datos, por ejemplo, Países Bajos con 3,12 hijos por mujer entre los países del Oeste, llevándose la palma Irlanda con 3,78 entre los del Norte que incluso llegará a los cuatro hijos por mujer a mediados de los sesenta, seguida entonces de cerca por Dinamarca con 2,57, Portugal con 3,16 entre los del sur, y Eslovaquia con 3,4 entre los del Este. El segundo rasgo característico de la evolución es la diferente cronología del descenso de la fecundidad al final del *baby boom*, más temprana para aquellos países del Norte y Centro de Europa cuyo *baby boom* se había iniciado ya al final de la Segunda Guerra mundial, y una más tardía para los países del sur de Europa como España, con descensos que también destacan por su diferente intensidad. De este modo, Dinamarca y Países Bajos ya en 1973 se situaba en el 1,9, mientras que Irlanda —excepcional en su área geográfica—, no lo hará hasta 1992, incluso por detrás de España o Portugal cuyo ISF no se situaría por debajo del 2,1 hasta 1982 y 1983 respectivamente. Entre los países del Este, Hungría aparece como pionera descendiendo ya en 1980 al 1,9, seguida de la República Checa en 1983, Bulgaria en el 1987, ese descenso se precipitará por lo general con el colapso del comunismo ya a principios de los noventa. Como ya hemos señalado para el conjunto de los países de la Unión, durante el primer decenio del siglo XXI, se dio una recuperación generalizada, pero siempre con valores mínimos, para la mayoría de los países de la Unión, para volver a descender con la Gran Recesión, sin que los valores de la fecundidad hayan acompañado la salida de la crisis económica. La comparación de países para el último año certifica una convergencia en la estrecha horquilla que va del máximo francés con el 1,79 y el mínimo maltés del 1,08 anteriormente citados. De este modo, encontramos países de cualquier área geográfica en las diferentes franjas de fecundidad, entre las superiores al 1,5, encontramos países del Oeste como Francia, del Este como Rumanía con el 1,71 o del Norte como Dinamarca con 1,55 e Irlanda 1,54; lo mismo que entre la franja intermedia que se sitúa en torno a

la media europea entre el 1,3 y el 1,49, como Países Bajos o Alemania con 1,46, representando al Oeste con un 1,49, Letonia o Estonia del Norte, con un 1,47 y un 1,41, respectivamente, o del Sur como Grecia con un 1,32. Por último, junto con España en la última franja encontramos otros países del sur, como Italia con el 1,24, pero también del Este como Polonia con un 1,29 o del Norte como Lituania con un 1,27.

En el intento de explicar los cambios en la fecundidad y en general, en la formación de la pareja —emergencia de la cohabitación, aumento del divorcio, y disminución de la nupcialidad, entre los principales— que precipitarían el descenso de la fecundidad —junto con el retraso de la edad a la maternidad y la reducción del tamaño de las familias—, muy pronto se expusieron diversas razones, conformando más un repertorio heteróclito de posibles causas que no una teoría propiamente dicha. Entre las primeras causas se señaló el cambio de valores que explicaría la progresiva desinstitucionalización de la familia. Visión en la que la impronta generacional sería determinante, echando mano de la teoría de la «Revolución silenciosa» de Ronald Inglehart (1977) y el paso de generaciones materialistas a posmaterialistas para explicar el cambio social, haciéndose eco de los proyectos utópicos de mayo de 1968 y del movimiento feminista —que contaría además con la masiva inserción de la mujer en el mercado laboral como factor esencial del descenso de la fecundidad—. Al mismo tiempo se evocaron las teorías neoliberales aplicadas a la familia, sobre la elección racional y el costo de la crianza, representadas por Gary Becker (1981), que ya habían sido señaladas como causa del declive de la fecundidad por Ron Lesthaeghe, antes de la enunciación formal de la teoría de la segunda transición (Lesthaeghe y Meekers, 1986). La competencia entre trabajo productivo y reproductivo explicaría, desde esta óptica también, el descenso generalizado de la fecundidad.

Las diferencias entre el norte y el sur de Europa (recordemos que entonces estamos hablando de la Comunidad Económica Europea con doce miembros, entre los cuales España y Portugal acababan de adherirse en enero de 1986), se buscaría en el retraso en el proceso de secularización de los países meridionales, remontándose en definitiva a la división entre católicos y protestantes -siguiendo las tesis weberianas

sobre el origen del capitalismo-. Muy pronto, sin embargo, se le asociaron las diferencias en el estado de bienestar, sobre todo para explicar el papel pionero en la segunda transición demográfica de los países escandinavos tanto en el aumento de la cohabitación —y el consiguiente descenso de la nupcialidad—, como en el de las familias monoparentales, confrontado específicamente con «el retraso» de los modelos de los países mediterráneos, caracterizados por poner en el centro de sus políticas a las familias (y a los cabezas de familia) en vez de a los individuos (Esping-Andersen, 1993). Esa asociación seguía privilegiando la vía interpretativa de los «valores», por encima de los factores económicos estructurales, pasando por alto el efecto brutal que tuvo la crisis económica de finales de los setenta a principios de los ochenta en esos países meridionales y la erosión del estado de bienestar, ya débil en los mismos, iniciada con el triunfo del credo neoliberal —que en España coincidió con la Transición democrática.

Esa primera interpretación basada en los valores siguió aplicándose para dar cuenta del descenso de la fecundidad en los países del Este a partir del colapso del bloque comunista, llegando a explicar esa caída del número de hijos por mujer por la adopción de los valores occidentales y el individualismo (Lesthaeghe, 1991) y obviando así, además, el efecto devastador que tuvo el desmantelamiento de las políticas sociales de vivienda y para las parejas jóvenes, en el marco de la crisis económica y social que había provocado el ajuste estructural al que se sometieron esos países. Así pues, en el inicio mismo del intento para interpretar el descenso de la fecundidad en los países de la Unión Europea, es posible identificar uno de los malentendidos que ha venido arrastrándose, que puede explicar la dificultad para entender el cambio demográfico: nos referimos al olvido de los factores estructurales de carácter económico, que actúan como constricción primera para los proyectos reproductivos de los europeos. De este modo, en la citada teoría de la segunda transición demográfica, brillan por su ausencia, factores clave como la sistemática desinversión en trabajo reproductivo de la mano del progresivo desmantelamiento del estado de bienestar, junto con la precarización de las condiciones de trabajo tanto para hombres como para mujeres, y la colonización del tiempo hasta convertirlo en un bien escaso, que afectará de forma particular a las mujeres, en la

compatibilización del trabajo productivo y el reproductivo para la formación de la familia, con la dificultad añadida de compaginar las biografías y los proyectos profesionales entre los miembros de la pareja.

Ya a principios de los noventa, intentando explicar la no recuperación de la muy baja fecundidad en de los países europeos meridionales —a los que se iban añadiendo algunos de los países asiáticos más desarrollados como Japón o Corea del Sur—, se lanzó la hipótesis de que esa falta de recuperación de muy bajos niveles, inferiores a los de los escandinavos, pioneros de la transición demográfica, debían entenderse por el retraso en la emancipación de la mujer, o el mantenimiento de contextos culturales y políticos donde las cargas sobre la mujer seguían sometiéndolas a unos niveles donde estas se inhibían de la reproducción, a lo que la demógrafa Anna Cabré, pensando en España e Italia llamó «transición familiar» (Cabré, 1995). Con posterioridad ha seguido siendo una de las hipótesis sobre el mantenimiento de esa muy baja fecundidad (Esping-Andersen y Billari, 2015), de modo que, contra algunas de las lecturas iniciales que oponían la emancipación de la mujer y la fecundidad, defendían que una mayor igualdad de género podía garantizar unos niveles más altos de hijos por mujer en los países desarrollados que los que se estaban registrando en el sur de la Unión Europea. Tesis contraria a los relatos de la extrema derecha que clama por una «vuelta a los valores tradicionales» como forma de incentivar la fecundidad.

La evolución de la esperanza de vida

Adoptando la perspectiva histórica desde los años sesenta del siglo XX, ha sido en el campo de la evolución de la mortalidad donde se encuentra el segundo fenómeno demográfico que acabará modelando tanto la evolución del crecimiento vegetativo como la estructura por sexo y edad de los diferentes países de la Unión y, en especial, su repercusión en la longevidad. Para ello, la evolución de la esperanza de vida al nacer por sexo, que representamos en las figuras 2 y 3, nos servirá para marcar tanto las distintas etapas, como la comparación de los diferentes países por área geográfica, del mismo modo que se ha hecho con la fecundidad. De este modo, la media de la Unión

Europea, en la esperanza de vida, nos señala una evolución positiva desde los 66 años de esperanza de vida al nacer para los hombres y 71 para las mujeres en 1960, a 16 puntos por encima para los hombres en el último año 2022, alcanzando los 77 años, mientras que las mujeres llegan a los 83 con 12 años de mejora. La diferencia entre hombres y mujeres se ha mantenido en el promedio. Esta media encubre, sin embargo, pautas mucho más dispares que las que se han visto en la fecundidad, haciéndose patente por un lado la excepcional mejora de algunos países del sur, entre ellos España, y por el otro, la accidentada evolución de los países del antiguo bloque comunista.

Total UE

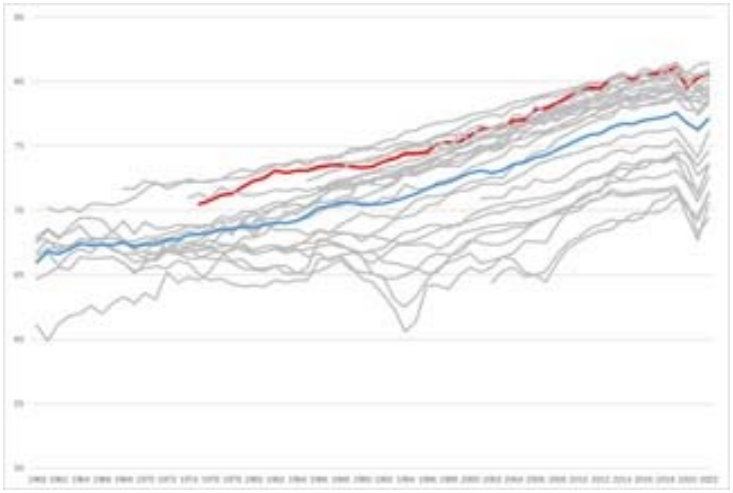
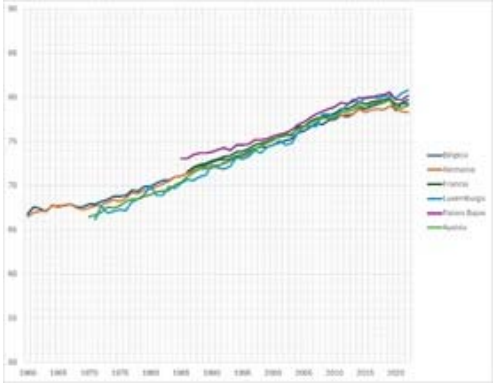
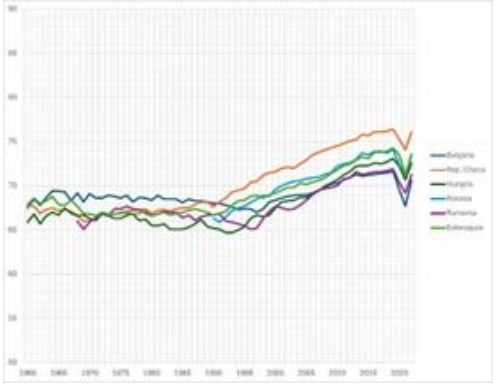
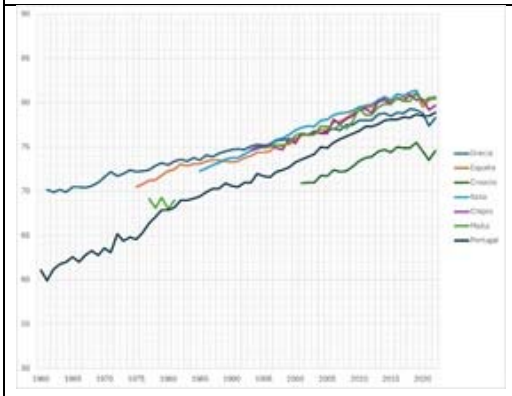
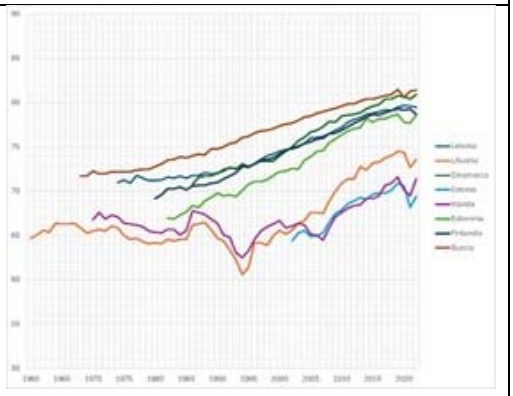


Figura 2. Evolución de la esperanza de vida de los hombres de los países de la Unión Europea, Total y grandes regiones, 1960-2022. Fuente: elaboración CED, Life expectancy by age and sex [demo_mlexpec__custom_14911357]. [Consulta: 4 diciembre 2024]. Eurostat

OESTE	ESTE
	
SUR	**NORTE**
	

Total UE

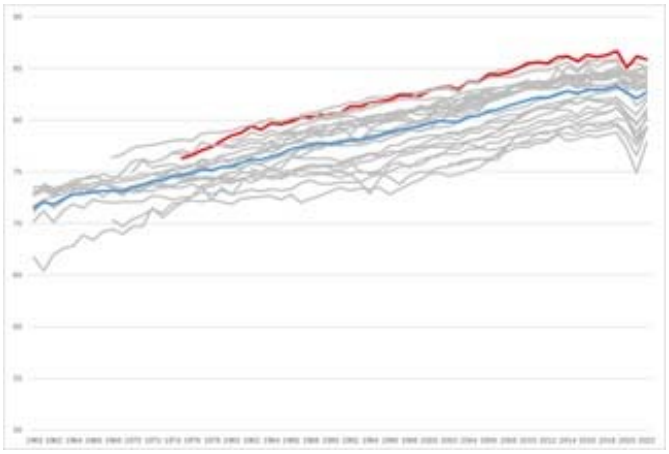
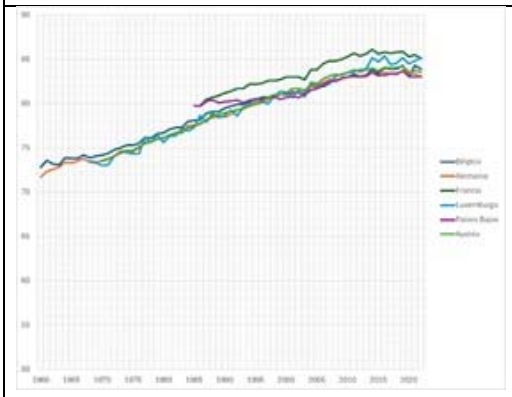
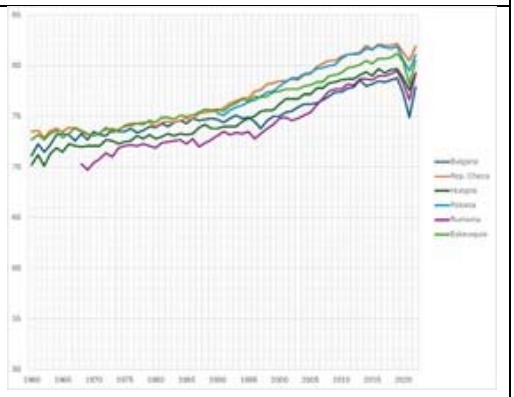
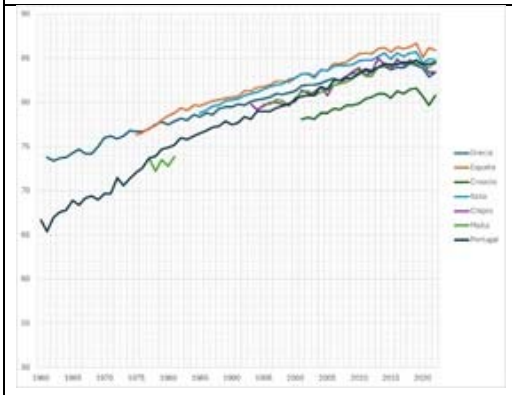
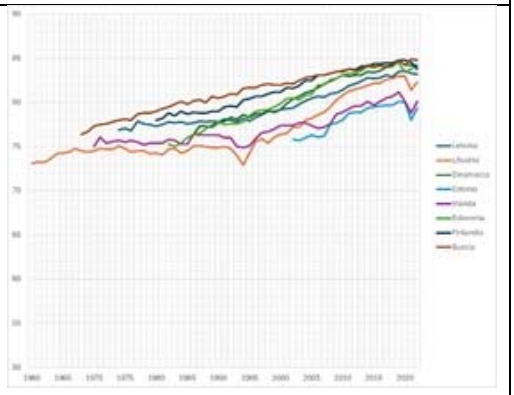


Figura 3. Evolución de la esperanza de vida de las mujeres de los países de la Unión Europea, Total y grandes regiones, 1960-2022. Fuente: elaboración CED, Life expectancy by age and sex [demo_mlexpec__custom_14911357]. [Consulta: 4 diciembre 2024]. Eurostat

OESTE	ESTE
	
SUR	**NORTE**
	

Sobre el conjunto, el caso español destaca por su posición privilegiada que le hace ostentar el mejor resultado en el último año para ambos sexos, con 80,5 años para los hombres y 85,9 años para las mujeres, lo que significa 3,4 años por encima de la media comunitaria en este último año para los hombres y 3,19 años para las mujeres. Lo que significa haber ganado más de veinte años de vida tanto hombres como mujeres desde los años sesenta. Eso teniendo en cuenta la bajada puntual y sus secuelas que representó en 2020 la pandemia de covid-19 para la esperanza de vida, que, si bien para la media de los países de la unión no llegó al año, para el caso de España significó un retroceso de 1,6 años, alcanzando el máximo negativo de la UE.

Como hemos anticipado, lo que más llama la atención es el caso de la evolución de la mortalidad es la cronología diferente de los países del antiguo bloque comunista, perceptible por el choque que representó el colapso de los régimenes socialistas, que para algunos países siguen marcando aún hoy en día un lugar desaventajado en la esperanza de vida. De este modo, si los datos registrados en 1960 para algunos países eran equiparables a los mejores entre los países del bloque capitalista, con 67,9 años para los hombres y 72,2 años para las mujeres eslovacas, mientras que los belgas se situaban en los 66,8 y 72,8 respectivamente, muy por encima de los niveles de países del sur como Portugal, con 61,1 para los hombres y 66,7 años para las mujeres. No obstante, esa ventaja en el punto de partida se pierde, porque las mejoras son mucho más ralentizadas que en el resto de los países europeos, o incluso llegan a estar marcadas por retrocesos como es el caso de Lituania que de los 66,5 años registrados para las mujeres en 1988 pasará a un mínimo de 63,9 en 1998, agrandándose la distancia entre unos y otros para pasar a ocupar los últimos lugares de la clasificación tanto para hombres como para mujeres en 2022, siempre por debajo de la media europea, que en el caso de Estonia, Hungría, Rumanía y Bulgaria para las mujeres no llegan a superar los 80 años, mientras que los hombres se sitúan por debajo de los 73.

Los componentes del crecimiento de la población: crecimiento vegetativo y migratorio

Lo primero que hay que tener en cuenta, si nos referimos a la población de la Unión Europea, es que su principal factor de crecimiento entre el año 1986, coincidiendo con la entrada de España y Portugal, cuando la Unión tenía 322,8 millones de habitantes, hasta 2024 en los que ha registrado 449 millones, no ha sido el derivado de la evolución demográfica, sino de la adhesión de nuevos miembros. Con saltos evidentes de crecimiento en 1991 con la unificación alemana, en 1996 con la adhesión de Austria, Finlandia y Suecia, en 2005 con la integración de la mayoría de los países del Este —República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia, Letonia, Lituania, Estonia, además de Chipre—, en 2007 con la incorporación de Rumanía y Bulgaria, en menor medida en

2014 con la adhesión de Croacia, pero también la pérdida de 67 millones con la salida efectiva de Gran Bretaña a 31 de diciembre de 2020.

Para representar la evolución del crecimiento vegetativo —esto es de la resta entre nacimientos y defunciones—, y del crecimiento migratorio —la resta entre la inmigración y la emigración—, en el crecimiento total de la población, que aparece en la figura 5 para el crecimiento vegetativo y en la 6 para el migratorio, hemos decidido primero fijarnos tan solo en la evolución del siglo XXI, y segundo, dividir dicha evolución en tres periodos correspondientes al ciclo económico: de 2000 a 2007, con el primer boom migratorio en los países del Sur como España; de 2008 a 2013, coincidiendo con el ciclo negativo de la Gran recesión; y, por último, de 2014 a la actualidad, incluyendo el paréntesis provocado por la pandemia de covid-19.

Lo primero que llama la atención es ver como en el último periodo de 2014 a 2024 ya 17 de los 28 países de la Unión Europea pasan a tener un crecimiento vegetativo negativo, incluyendo a España, arrastrando con ellos a la media europea. Ese crecimiento natural negativo se debe tanto a la reducción de nacimientos fruto de la muy baja fecundidad como al aumento de las defunciones debido a la cada vez mayor proporción de población anciana, resultado del envejecimiento de la población. Por el otro lado Irlanda, Francia, aparte de Chipre o Luxemburgo, se sitúan a la cabeza del crecimiento vegetativo en los tres periodos gracias a su natalidad. Mientras que son los países del Este y sur de Europa, con unos niveles de envejecimiento superiores y una natalidad en mínimos son los que acusan peores evoluciones, especialmente en el último periodo.

Si nos fijamos en el saldo migratorio, durante los tres mismos periodos, primero destaca el peso para España durante el periodo del crecimiento económico inicial, seguida por Irlanda, e Italia (antiguos países marcados por su tradición emigratoria). En el caso de España, la caída en el segundo periodo de crisis económica y su recuperación posterior, pero ya por debajo de otros países con saldos porcentuales más relevantes, como Irlanda, Austria y Suecia si descartamos los microestados de Malta y Luxemburgo.

Con pérdidas vamos a encontrar a países del antiguo bloque comunista, junto con Grecia, en casi todos los periodos observados. Así Croacia, Bulgaria, Polonia, Letonia, o

Rumanía seguían recibiendo menos población que la que expulsaban. Mientras que el crecimiento del saldo siempre se ha situado por debajo de la media europea en otros países del mismo bloque como Hungría o Lituania, pero también Francia e Italia en el último periodo.

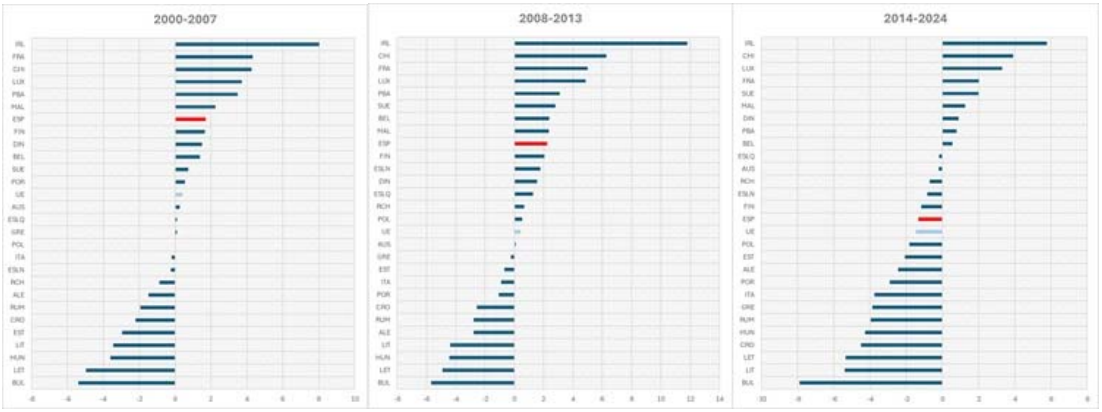


Figura 4: Evolución del crecimiento vegetativo para los países de la Unión Europea y el total, por períodos 2000-2007, 2008-2013 y 2014-24. Fuente: Elaboración CED, Population change - Demographic balance and crude rates at national level [demo_gind__custom_14911273]; Última actualización: 08/11/2024, EUROSTAT.

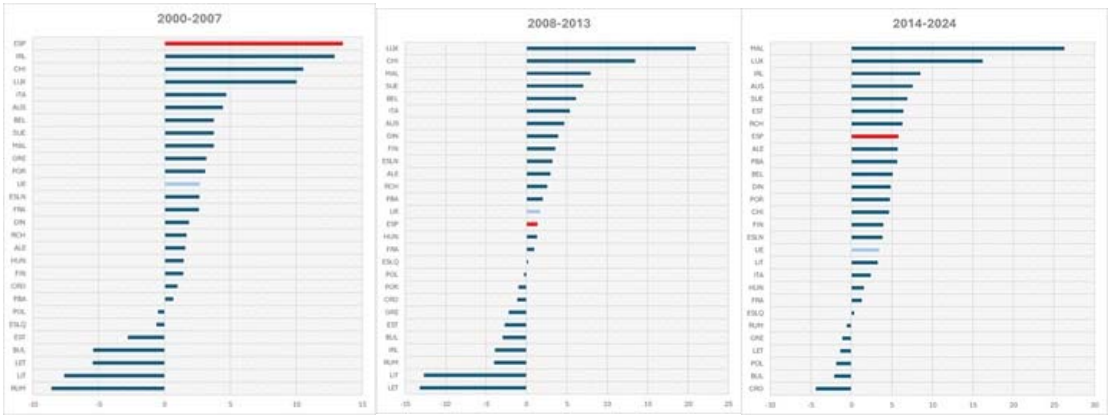
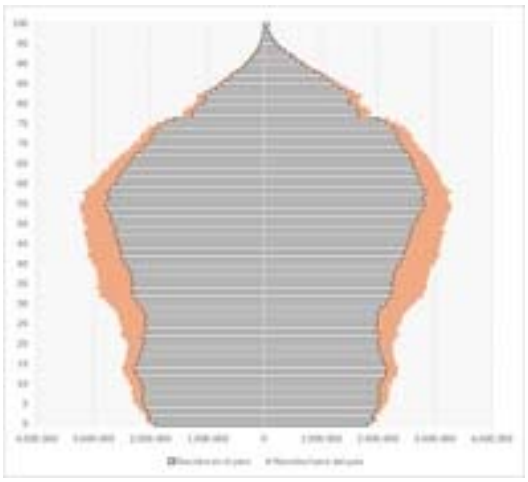


Figura 5: Evolución del crecimiento migratorio para los países de la Unión Europea y el total, por períodos 2000-2007, 2008-2013 y 2014-24..Fuente: Elaboración CED, Population change - Demographic balance and crude rates at national level [demo_gind__custom_14911273]; Última actualización: 08/11/2024, EUROSTAT.

La estructura por sexo y edad de la población de los países de la UE y la contribución de los migrantes

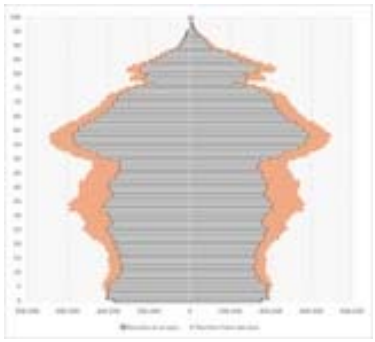
Antes de entrar en el detalle de la heterogeneidad de las poblaciones de migrantes internacionales establecidos en los diferentes países de la Unión Europea, vale la pena detenernos en la visión comparativa de las pirámides de población de estos, teniendo en cuenta el lugar de nacimiento (dentro o fuera de cada uno de los países considerados), para el último año 2024 (figura 6).

Total Unión Europea

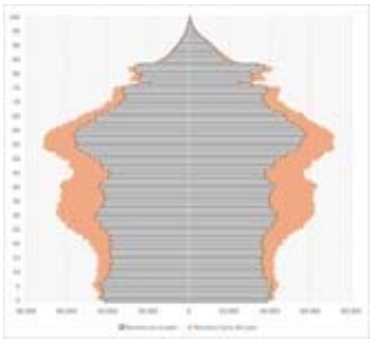


Europa occidental

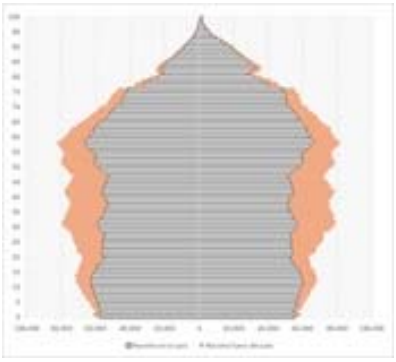
Alemania Austria



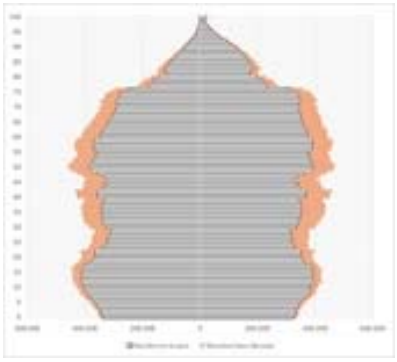
Bélgica



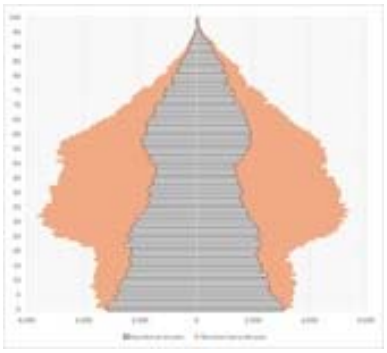
Francia

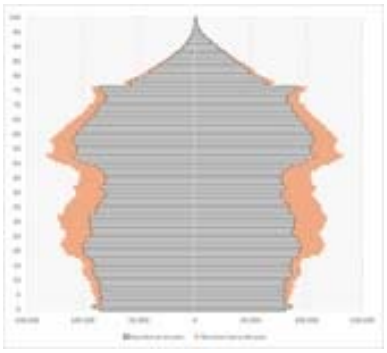


Luxemburgo



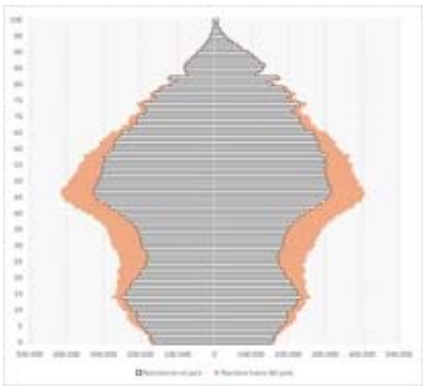
Países Bajos





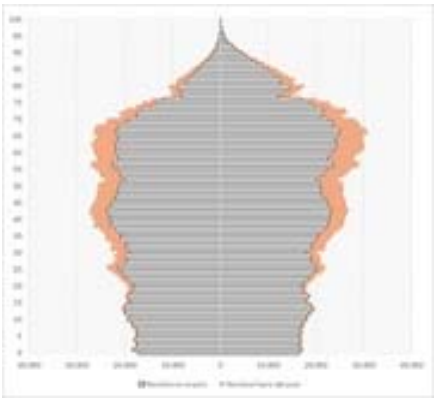
Sur de Europa

España

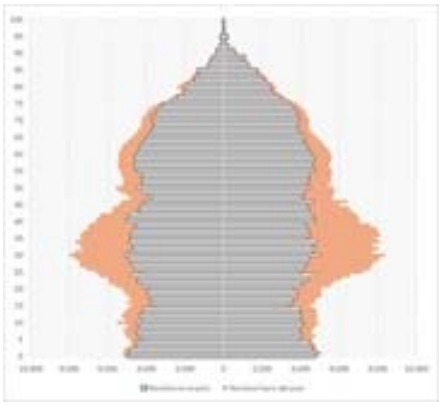


Croacia

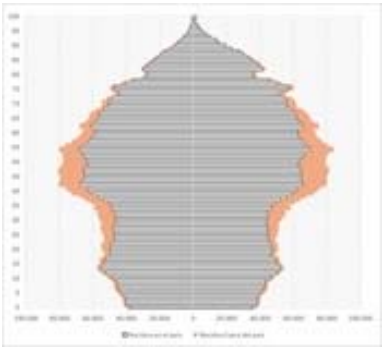
Chipre



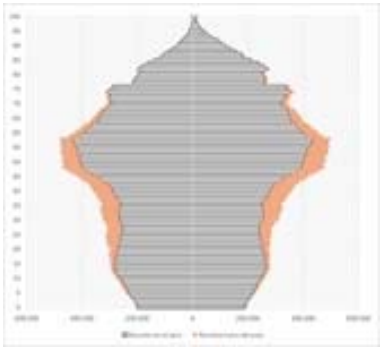
Grecia



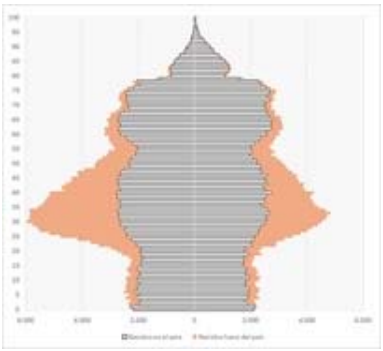
Italia

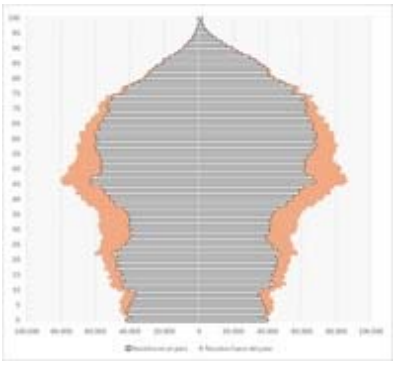


Malta



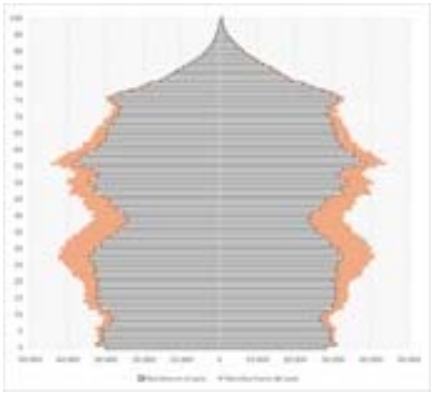
Portugal



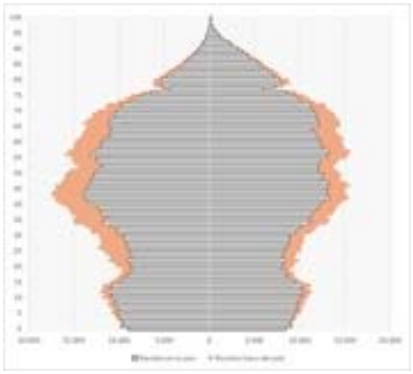


Europa del Norte

Dinamarca

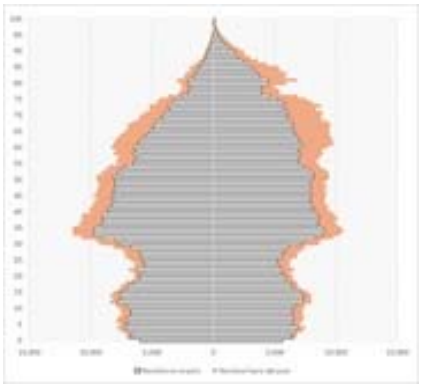


Eslovenia

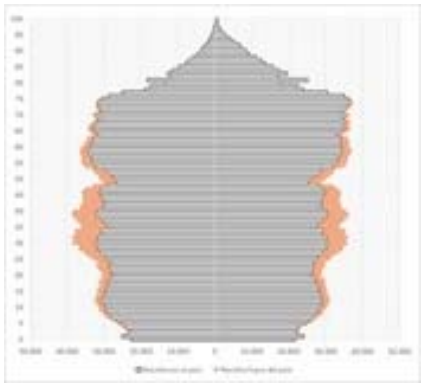


Estonia

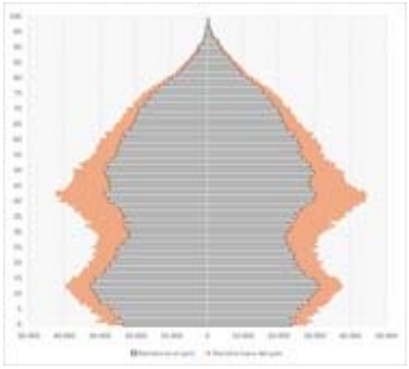
Finlandia



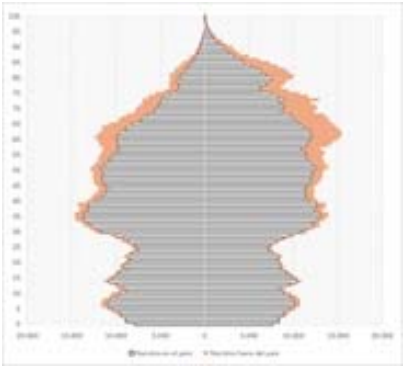
Irlanda



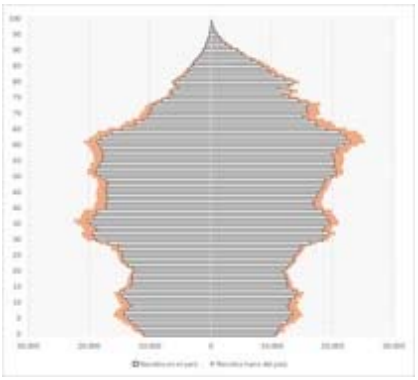
Letonia

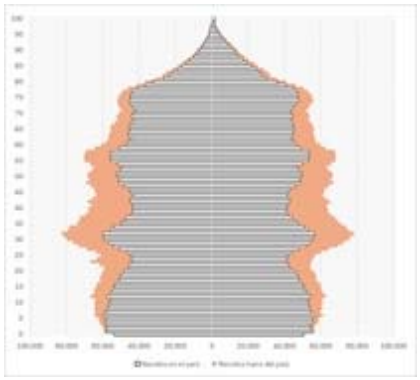


Lituania



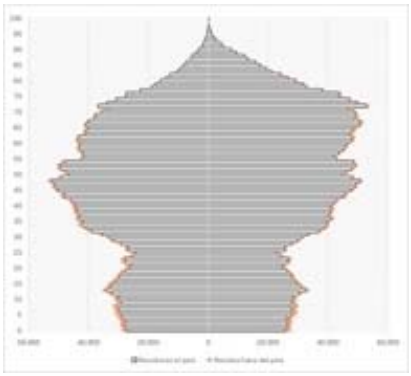
Suecia



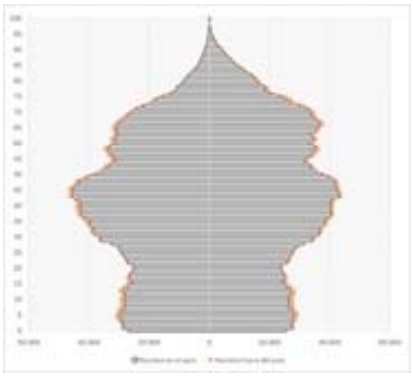


Países del Este de Europa

Bulgaria

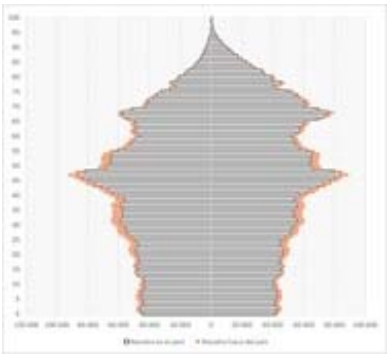


Eslovaquia

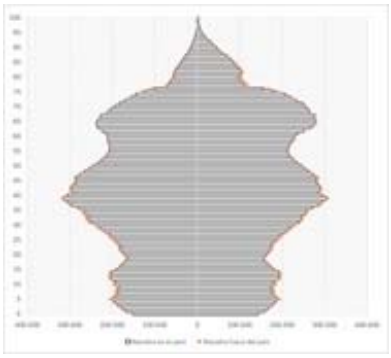


Hungría

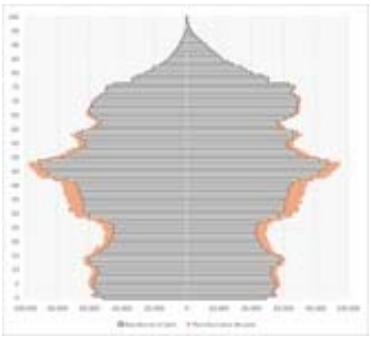
Polonia



República Checa



Rumanía



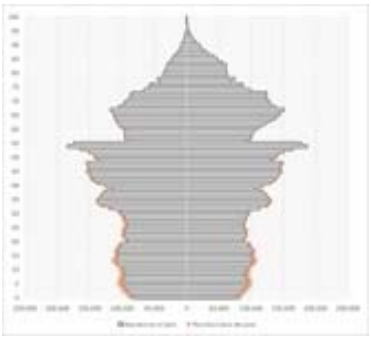


Figura 6: Pirámides de población por origen (nacido en el país y en el extranjero) ordenadas por grandes áreas geográficas, Total Unión Europea y países, 2022.Fuente: Elaboración CED, datos de población de Eurostat, 2022.

En relación con la estructura por edad propiamente dicha, se ve como todas las pirámides comparten el perfil envejecido, sin grandes asimetrías entre hombres y mujeres, más allá de la mortalidad diferencial para las edades más avanzadas, con la excepción de las repúblicas bálticas y otros países del Este, donde esta es mucho más acusada. Los porcentajes de personas mayores de 64 años, por lo tanto, son elevados, oscilando en una horquilla que va del 14,88 % para Luxemburgo al 24 % italiano (figura 7). Si en el caso de la media de la unión, este alcanzaba el 21,32 %, España se situaba por debajo, con un 20,16 %. La posición intermedia de España se debe a la aportación migratoria, ya que con 17,1 % de nacidos en el extranjero, a pesar de no

encontrarse aún en la franja alta de los porcentajes de inmigrados, resulta también superior a la media europea de un 13,3 % (figura 7).

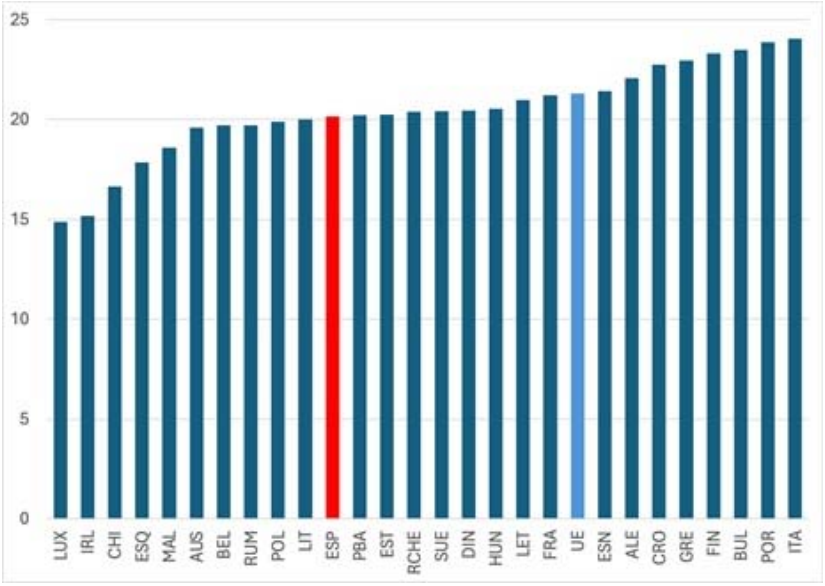


Figura 7: Porcentaje de personas mayores de 64 años para los países de la Unión Europea, 2023.

Fuente: Elaboración CED, Eurostat

Cada pirámide de población resume la historia demográfica de cada país. No nos entretendremos en ellas, sirva solo de ejemplo mencionar la curiosa forma de la pirámide de Rumania, donde se aprecia el efecto generacional de la prohibición del aborto y de los métodos contraceptivos, o los citados países bálticos y otros del este con un déficit de hombres en la cúspide debida a la mortalidad causada por la Segunda Guerra Mundial y la emigración. Pero tanto más que el peso de los inmigrantes en cada una de las pirámides, que analizaremos en el próximo apartado, aquí lo que nos interesa es examinar su distribución por edades (o por generaciones). Y ello por cuatro razones: la primera es observar como las generaciones llenas correspondientes a los *baby boomers*, son diferentes según los países; la segunda, es constatar cómo no guarda una relación directa el tamaño de la generación con ningún efecto llamada de migrantes,

especialmente en el caso español donde su *baby boom* tardío coincide con la primera gran oleada de migración internacional, echando por tierra el determinismo demográfico de la teoría de las «migraciones de reemplazo» que supone que la llegada de migrantes es debida a la escasez de jóvenes en la entrada al mercado de trabajo, provocado por la baja fecundidad; la tercera, cómo, pese a lo dicho, la coincidencia de migraciones con las generaciones vacías hace que el peso relativo de los migrantes sea muy significativo: y, por último, cuarta, cómo entre los inmigrados para algunos países sí que existen claros sesgos por sexo, por ejemplo, a favor de los hombres en el caso maltés.

Crecimiento y heterogeneidad de los flujos migratorios y de las poblaciones inmigradas en la UE

En la enunciación de la teoría de la segunda transición demográfica, las migraciones propiamente dichas, fueron casi obviadas —cómo había ocurrido ya con la teoría de la transición demográfica—, limitándose a señalar como la mejora y abaratamiento de los transportes favorecía el crecimiento de los movimientos migratorios (Kaa, 1994). Ello es comprensible, si tenemos en cuenta que la aceleración de los flujos migratorios se dio a finales de los años noventa del siglo XX, para hacerse manifiesta en las primeras décadas del siglo XXI hasta la Gran Recesión de 2008, alcanzando España también un papel notorio en esa reactivación de las corrientes migratorias.

Con la globalización económica, tres son los factores principales que explican el *boom* migratorio del nuevo milenio: el primero, la demanda del mercado de trabajo —progresivamente segmentado, donde los migrantes se añadían al segmento secundario que comprendía los sectores más precarizados, con menor nivel de cualificación como ya había observado el economista Michel Piore (1979)—; el segundo, la demanda específica de trabajo reproductivo —una vez que se externaliza del seno de las familias europeas, especialmente agudo en los países como España con un bajo nivel de estado de bienestar y con un rápido envejecimiento de la población— que daría lugar a lo que se han llamado «las cadenas globales de cuidados» (Hochschild, 2001); y, el tercero, el aumento de los

ciclos de expulsión en los países del sistema mundo, que provocan la emigración forzosa y el aumento de personas en busca de refugio (Sassen, 2015).

Desde la década de los noventa, los flujos migratorios dirigidos a la Unión Europea casi se han cuatriplicado, pasando de los 1,75 millones en 1990 a los 6,9 en 2022. A parte de la adhesión de nuevos miembros que podían convertir antiguas migraciones internacionales en migraciones internas —intercomunitarias—, la evolución de esos flujos es un barómetro de la conflictividad a nivel mundial. Es por esta razón que en la figura 8 incorporamos las demandas de asilo. Es así como en el máximo de 1991 se está reflejando la confluencia entre la crisis de los Balcanes y, en 2001 los refugiados de Irak y Afganistán, hasta llegar a la crisis de 2015 protagonizada por los refugiados sirios, o al alza de 2018 donde despuntan venezolanos, o el último de 2022 con la invasión de Ucrania, responsable en parte, del salto registrado en el último año, junto con el efecto rebote de la covid-19.

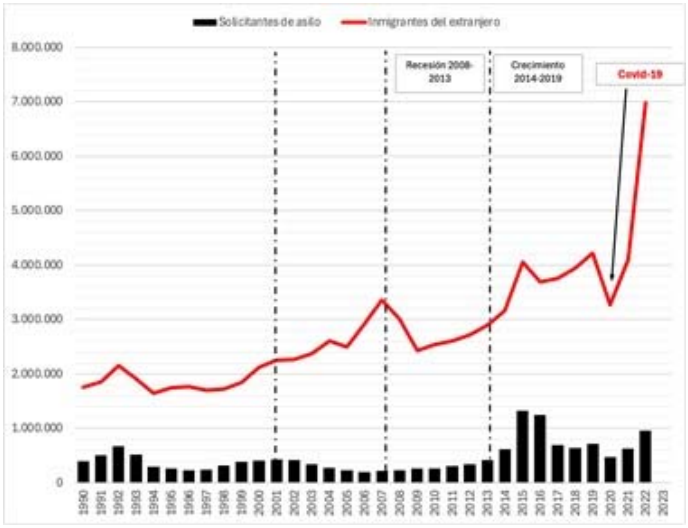


Figura 8: Flujos migratorios internacionales dirigidos a la Unión Europea y demandas de asilo 1990-2022. Fuente: Elaboración CED, a partir de datos de Eurostat

Lo que es importante destacar es que no solo los niveles de inmigración y, en consecuencia, de población inmigrada residente en cada uno de los países europeos es muy diferente, sino que las características sociodemográficas, las procedencias y la motivación de esas migraciones —junto con su estatuto legal y su inserción en la sociedad receptora— también lo son. Así, como podemos observar en la figura 10 donde se representa el porcentaje de población nacida en el extranjero y de población extranjera para cada uno de los países de la Unión. Como es lógico, Luxemburgo, dada su condición de microestado y su situación estratégica en la geografía comunitaria, es el país con mayor porcentaje tanto de personas nacidas en el extranjero con un poco más de la mitad de los residentes inmigrados, el 50,4 %, como de extranjeros el 47,4 %, seguido de Malta y Chipre. Lo primero que puede llamar la atención es constatar cómo los países de la antigua órbita soviética, que hoy defienden posiciones más anti inmigratorias, son precisamente los que ostentan porcentajes más bajos —recordemos que algunos de ellos, también valores negativos para el crecimiento migratorio—, así Polonia tiene un escaso 2,5 % de inmigrantes y 1,2 % de extranjeros, Hungría tan solo un 6,7 % de nacidos fuera del país y un 2,4 % de extranjeros, muy alejados de países como Austria con un 21,6 % de inmigrados y un 19 % de extranjeros. También entre los países hay que señalar la distancia que a veces se da entre la condición de inmigrante y la de extranjería, por ejemplo, los casos de Croacia y Suecia, la primera con 12,7 % de inmigrados por un 1,8 % de extranjeros, y la segunda con 20,4 % de inmigrados y tan solo un 8 % de extranjeros, más que el tiempo de llegada que también influye, cabe pensar en el peso que alcanza en algunos países como Suecia el refugio.

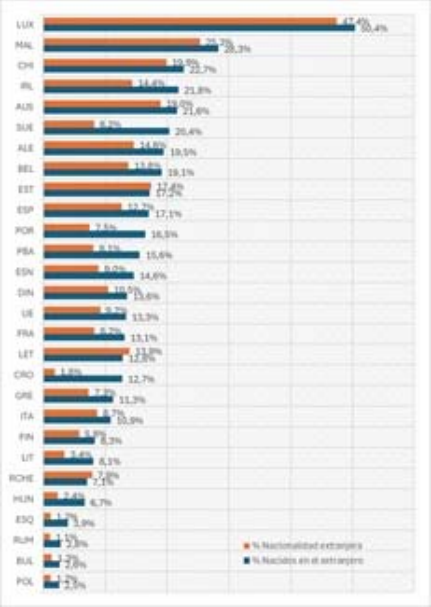


Figura 9: Porcentaje de población nacida en el extranjero y de población extranjera en los países de la Unión Europea, 2023. .*Fuente: Elaboración CED, EUROSTAT.*

Esas diferencias se pueden intuir por la variada composición por origen de los migrantes, que es otra de las grandes disparidades entre los países de la Unión Europea (figura 11). Así, a pesar de la falta de información para Grecia e Irlanda, es relevante que, para el total de la UE, la tercera parte de la población inmigrada en la Unión Europea corresponde a movimientos intra-comunitarios con un 33,1 % oriundos de algún país de la Unión viviendo en otro, y el 37,7 % nacidos en algún país del resto de Europa, mientras que los nacidos en Asia representan un 13 %, en África un 9,65 %, y en América un 6,37 %. Aunque en la mayoría de los países los europeos (comunitarios y del resto) sigan ostentando el primer o el segundo lugar, en los países del norte y centro de Europa la recepción de refugiados ha sido una constante histórica, puesta en jaque con la crisis de refugiados de 2015 —con un significativo peso de asiáticos—. En los nuevos países de inmigración como los del sur de Europa, nos encontramos con flujos de migrantes, en mayor medida trabajadores, que en el caso de España y Portugal han tenido una presencia muy importante las excolonias, Brasil y África en el caso luso, y Latinoamérica

en el español, Italia, ha seleccionado su migración priorizando los países antiguamente receptores de migración italiana, junto con la migración marroquí, albanesa o india de nuevo cuño. Por último, en los países del Este, es la migración del resto de Europa la que predomina.

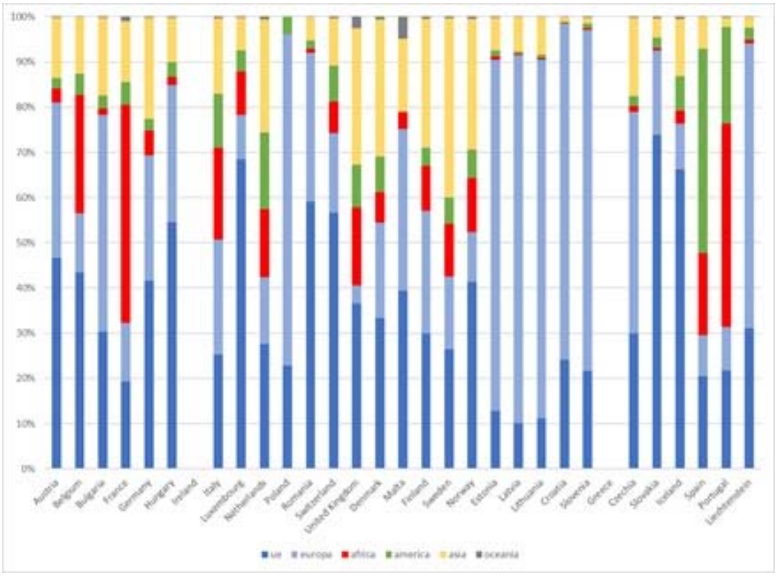


Figura 10: Distribución porcentual del origen de los migrantes internacionales por grandes conjuntos continentales en los países de la Unión Europea, 2023. *Fuente: Elaboración CED, Eurostat*

El proceso de la construcción de la política europea de inmigración y asilo y la predominancia de los Estados miembros

Las distintas historias migratorias de los países de la Unión Europea explican las dificultades de avanzar en la construcción de una política europea de inmigración y asilo. A las cuestiones de carácter formal —de defensa de las competencias estatales— y de carácter político —de construcciones partidistas sobre la otredad— debe añadirse el impacto de los tiempos e intensidades de los procesos de transformación demográfica, para entender así mejor la predominancia de las voces de los Estados miembros en el medio siglo de política europea de migración y asilo.

En 1999, el Tratado de Ámsterdam estableció nominalmente el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) en la Unión Europea, abarcando ámbitos como la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación policial y las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración. El ELSJ adquirió mayor solidez con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en 2009, y su desarrollo en materia de inmigración y asilo está estrechamente vinculado al Acuerdo de Schengen, mediante el cual los Estados signatarios suprimieron los controles en sus fronteras interiores. Esto generó la necesidad inmediata de aplicar normas comunes en la gestión y control de las fronteras exteriores, incluyendo regulaciones en materia de visados. Así, las políticas de inmigración y asilo adquieren una relevancia estratégica y se convierten en un ámbito de sensibilidad política (Mitsilegas *et al*., 2003), donde los Estados miembros han mostrado un alto grado de contestación política (Trauner y Ripoll, 2016).

El proceso de construcción de la política europea de inmigración y asilo

El Consejo Europeo de Tampere (1999) estableció cuatro pilares clave para la política de inmigración y asilo: cooperación con los países de origen, un sistema común de asilo, el trato justo a nacionales de terceros países mediante políticas de integración y la gestión de flujos migratorios, abordando tanto las vías legales de entrada como la lucha contra la inmigración irregular. Sin embargo, el proceso enfrentó obstáculos, como la resistencia de los Estados miembros a ceder competencias, la fragmentación de la política migratoria, las particularidades institucionales de la UE (donde Dinamarca, Irlanda y el Reino Unido tenían cláusulas específicas que limitaban su participación en la cooperación migratoria en el primer caso, y en Schengen en los otros dos) o el impacto de los atentados del 11S, que reorientaron las prioridades europeas hacia la seguridad (Carrera y Geyer, 2007). En este contexto de nuevos desafíos políticos e institucionales se definieron dos nuevas agendas de trabajo para fortalecer el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: el Programa de La Haya (2005-2009) y el Programa de Estocolmo (2010-2014). Ambos marcaron la evolución de la política migratoria europea,

consolidando avances y, al mismo tiempo, reflejando las tensiones entre el enfoque supranacional y las dinámicas intergubernamentales.

El Programa de La Haya (2005-2009) consolidó el ELSJ con una propuesta más estructurada que Tampere. Se centró en la gestión de la migración desde una perspectiva integral, abarcando las causas de los flujos migratorios, la admisión y retorno, y los instrumentos de integración. Entre sus prioridades destacaban la creación de un espacio común de asilo, la gestión equilibrada de la migración, la integración de nacionales de terceros países y el desarrollo de una política común de fronteras. En este marco, se establecieron instrumentos financieros como el Fondo de Fronteras Exteriores, el de Retorno y el de Integración. También se consolidó el papel de FRONTEX para coordinar la gestión de las fronteras exteriores de la UE (Leonard, 2009), y se enfatizó la dimensión exterior de la política migratoria, promoviendo la cooperación con países de origen y tránsito.

Por su parte, el Programa de Estocolmo (2010-2014) se aprobó en un contexto de crisis económica y con aún mayor resistencia de los Estados miembros a ceder soberanía en migración y gestión de fronteras. El programa puso énfasis en la dimensión económica de la migración, abordando las necesidades demográficas de la UE y promoviendo la atracción de talento. Sin embargo, las tensiones entre la lógica supranacional y la intergubernamental limitaron su impacto en el desarrollo de una política común más ambiciosa (Goig, 2017; Pinyol-Jiménez, 2018). En este sentido, mientras La Haya buscaba consolidar la política común de inmigración y asilo con una perspectiva integral, Estocolmo reflejó un repliegue hacia enfoques más controlados y restrictivos, en un contexto de crisis y creciente presión política en los Estados miembros. El Programa de Estocolmo coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, lo que marcó un nuevo punto de inflexión en la política de inmigración y asilo de la Unión Europea. Este tratado redefinió el marco institucional, otorgando mayor poder al Parlamento Europeo en la toma de decisiones y estableciendo la gestión migratoria como una competencia compartida entre la UE y los Estados miembros. Sin embargo, fue la irrupción de acontecimientos externos lo que transformó la agenda migratoria europea. La Primavera

Árabe de 2011 provocó importantes movimientos de población, especialmente hacia las costas italianas, lo que llevó a la UE a replantear su estrategia migratoria. En este contexto, se reforzó la dimensión exterior de la política de inmigración y asilo con el desarrollo del Enfoque Global sobre Migración y Movilidad (GAMM), que consolidó la cooperación con países del Mediterráneo a través de acuerdos de movilidad y control fronterizo (Pinyol-Jiménez, 2012; Emiliani, 2016).

A pesar de estos esfuerzos, la UE no logró establecer un mecanismo eficaz para gestionar crisis migratorias de gran escala. Esta fragilidad quedó en evidencia con la crisis de asilo de 2015, cuando la importante llegada de personas refugiadas, principalmente desde Siria, puso de manifiesto las limitaciones del enfoque basado en la cooperación intergubernamental (Geddes y Hadj-Abdou, 2018). Estos factores —el nuevo marco institucional del Tratado de Lisboa, la dimensión exterior de la política y las crisis migratorias de 2011 y 2015— explican el giro en la estrategia de la UE y la adopción de una nueva agenda de trabajo orientada a la gestión de crisis y con una mirada cortoplacista, priorizando el control fronterizo, la externalización de la gestión migratoria y la contención de los flujos en terceros países.

La Agenda Europea de Migración (AEM), presentada en 2015, surgió en este contexto de crisis humanitaria, institucional y política en la UE, marcado por la guerra en Siria, la inestabilidad en Libia y la creciente presión migratoria en el Mediterráneo motivada más por causas políticas que demográficas. Con la AEM, la Comisión Europea presentó medidas de emergencia como el refuerzo de las operaciones de rescate marítimo, la lucha contra las redes de tráfico de personas y la creación de mecanismos de reubicación para repartir la carga entre los Estados miembros. Además, se establecieron los *hotspots* como centros de registro y filtrado de personas migrantes en los países de primera entrada, reforzando una lógica de contención en lugar de protección (Léonard y Kaunert, 2020). A nivel estructural, la AEM retomó elementos de Tampere, destacando la necesidad de aplicar el Sistema Europeo de Asilo, reformar la Tarjeta Azul y fortalecer la cooperación con países de origen y tránsito. Sin embargo, su enfoque priorizó el control fronterizo y la externalización de la gestión migratoria sobre la creación de vías regulares

y políticas de integración. La implementación del mecanismo de reubicación fracasó debido a la negativa de varios Estados miembros a participar, lo que evidenció la falta de solidaridad y coordinación en la UE (Gortázar y Santos, 2020).

En última instancia, la AEM resultó ser un instrumento reactivo y de mínimos. Su enfoque restrictivo consolidó la *securitización* de la migración y la fragmentación de las políticas europeas, debilitando los principios de solidaridad y responsabilidad compartida. Este fracaso allanó el camino para el Pacto Europeo sobre Migración y Asilo (PMA).

Presentado en septiembre de 2020, el PMA intentó corregir las deficiencias de la AEM, pero no pudo resolver las tensiones políticas y la falta de solidaridad entre Estados miembros que habían marcado la política migratoria de la UE (Bruycker, 2019). Estructurado en tres ejes (dimensión exterior, control reforzado de fronteras y reestructuración de las reglas internas de solidaridad), el PMA mantiene la tendencia restrictiva de la UE, con medidas como el sistema de evaluación previa de entrada, un mecanismo de solidaridad para retornos y la condicionalidad migratoria en las relaciones con terceros países (Wessels, 2021). El PMA generó tensiones entre los Estados miembros: por un lado, los países fronterizos señalaron la falta de equilibrio en la distribución de responsabilidades (Carrera, 2020), mientras por el otro, Hungría y Polonia se oponían a avanzar en reglas comunes. De hecho, el PMA no logró ser aprobado hasta 2024, cuando el Parlamento Europeo y el Consejo dieron luz verde a los cinco principales reglamentos que lo conforman. La aprobación en el Consejo no fue por unanimidad, ya que los países del Grupo de Visegrado se opusieron (o abstuvieron) al acuerdo, con un discurso muy duro contra una inmigración que no está presente en sus territorios (véase figura 5). Esta falta de consenso refleja la persistencia de profundas divisiones entre los Estados miembros en torno a la gestión de la inmigración y la solidaridad dentro del bloque, confirmando que la política migratoria sigue siendo uno de los ámbitos más fragmentados en la gobernanza europea.

Algunos desafíos de la política de inmigración y asilo de la Unión Europea

Desde el Consejo Europeo de Tampere en 1999, la Unión Europea ha trabajado en construir una política europea de inmigración y asilo. Sin embargo, el desarrollo de esta política ha estado marcado por la persistencia del principio intergubernamental, lo que ha limitado la cesión de competencias por parte de los Estados miembros y ha dificultado la toma de decisiones conjuntas (Geddes, 2008; Trauner y Ripoll, 2016). Además, la separación entre la gestión de la inmigración legal y la lucha contra la inmigración irregular ha generado un desarrollo normativo fragmentado y desigual, con normas más restrictivas y de aplicación lenta en lo referente a la inmigración legal (Goig, 2017).

La falta de solidaridad entre los Estados miembros, evidenciada especialmente tras la crisis de 2015, ha sido y es otro desafío de esta política migratoria común. La brecha entre los países del norte y el sur de la UE, tradicionalmente diferenciados por su exposición a los flujos migratorios, se ha visto acompañada de una división este-oeste, con los países del Grupo de Visegrado oponiéndose a un reparto equitativo de responsabilidades en materia de asilo (Lehne, 2019). Esta falta de cooperación ha obstaculizado la implementación de mecanismos de reparto de solicitantes de asilo y ha llevado a la Comisión Europea a señalar la urgencia de reconstruir la confianza entre los Estados miembros (Comisión Europea, 2015). Asimismo, la dimensión exterior de la política migratoria se ha centrado en la externalización del control fronterizo y en condicionar la cooperación al desarrollo con la colaboración migratoria.

Por último, la *securitización* de la inmigración ha marcado la agenda europea, con un enfoque centrado en la gestión policial y de fronteras en lugar de en la integración y el respeto a los derechos humanos (Lavenex y Kunz, 2008). Esta aproximación ha reforzado la perspectiva de la seguridad en la toma de decisiones migratorias (minimizando el papel de actores sociales y económicos) y el desarrollo de estrategias como el fortalecimiento de FRONTEX y los acuerdos de readmisión con terceros países Además, esta óptica de control y seguridad no proporciona vías de acceso legal y afecta

a la protección de los derechos de las personas migrantes y refugiadas, cuestiones que impactan en los objetivos y calidad democrática de las políticas de inmigración y asilo.

La politización del debate demográfico y la securitización de la gobernanza migratoria

La politización de un fenómeno como la demografía o la inmigración implica su transformación en un tema central del debate público y en un eje de confrontación política (Hampshire, 2013). Este proceso ocurre cuando diferentes actores, desde partidos políticos hasta medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, articulan discursos que presentan la inmigración no solo como un fenómeno social o económico, sino como un problema o una oportunidad que requiere respuestas específicas (Scholten, 2011; de Wilde, 2019). La politización implica, además, una reconfiguración de las percepciones sociales sobre la cuestión politizada, dejando de lado los factores estructurales explicativos para centrarse en aquellos que sustentan la narrativa de la politización.

En las últimas décadas, la politización de la demografía ha ido transformando el debate sobre dinámicas poblacionales en un campo de disputa ideológica, donde los datos y tendencias demográficas dejan de ser interpretados de forma exclusiva desde un enfoque técnico para convertirse en herramientas de legitimación política. En este proceso, ciertos elementos, como el envejecimiento de la población, la migración o la fecundidad, se reconfiguran dentro de discursos que refuerzan narrativas de crisis, amenaza o identidad nacional. Como consecuencia, los factores estructurales que explican los cambios demográficos pueden quedar relegados en favor de interpretaciones que responden a objetivos políticos (Bourbeau, 2011; Geddes y Scholten, 2016), generando respuestas normativas basadas en percepciones antes que en análisis empíricos rigurosos.

La politización de la inmigración no es un proceso neutral, ya que implica la selección de determinados marcos interpretativos que pueden generar apoyo o rechazo hacia las

personas migrantes y las políticas que las afectan (Boswell, 2003; Lahav y Messina, 2005). En algunos casos, la inmigración es presentada como una oportunidad que puede fortalecer el desarrollo económico, contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de bienestar o enriquecer la diversidad cultural (Ruhs y Martin, 2008). En otros, es utilizada como un factor de división social, vinculándola con problemas como la inseguridad, la competencia por recursos públicos o la pérdida de identidad nacional (Mudde, 2007; Brubaker, 2017). Estas narrativas pueden tener consecuencias directas en las políticas públicas, influyendo en la dirección de las reformas migratorias, el acceso a derechos y la percepción social sobre la movilidad humana (Triandafyllidou, 2018).

El nivel de politización de la inmigración varía según el contexto y las circunstancias de cada sociedad. En momentos de crisis económica o de transformación social, la inmigración tiende a adquirir mayor relevancia en la agenda política, convirtiéndose en un tema central de campañas electorales y en objeto de discursos polarizados (Hutter y Kriesi, 2019). Además, el papel de los medios de comunicación es clave en este proceso, al amplificar determinados discursos y contribuir a la construcción de imágenes sobre las personas migrantes (Eberl *et al*., 2018).

En el contexto europeo, la politización de la inmigración ha sido impulsada principalmente por partidos nacionalistas, euroescépticos y nativistas, que han utilizado la migración como un chivo expiatorio para canalizar el descontento social y justificar medidas restrictivas. A través de discursos alarmistas, han logrado enmarcar la inmigración como una crisis permanente, incluso en momentos en los que las cifras no respaldan la supuesta emergencia. Esto ha tenido dos vertientes clave: por un lado, la politización de la demografía y, por el otro, la *securitización* de la inmigración.

La demografía politizada como parte del debate europeo

Desde la propia constitución del mercado común europeo, la libre circulación de personas, junto con la de capitales y bienes, estuvo supeditada a la configuración de un mercado laboral ideal para el conjunto de la Unión, en permanente tensión con los flujos

reales que se irían produciendo, y las mutaciones que experimentaban los países integrantes. Sirva de ejemplo España, junto con el resto de los países del sur de Europa, que a medida que se iban integrando iban transformándose en países inmigratorios rompiendo con la secular tradición emigratoria (Izquierdo y Muñoz, 1989). Otro tanto podría decirse de los países del Este, a propósito de los efectos de la reunificación alemana en 1989 y de la ampliación de la UE con la integración progresiva de los países integrantes del antiguo bloque comunista. A principios del nuevo milenio los atentados de 2001 hicieron que la balanza de la política de control de flujos se inclinara hacia un tratamiento donde se priorizaba la seguridad, sacrificando una visión más integradora desde la perspectiva de los derechos humanos (Lucas, 2009; y 2012). Eso, sin menoscabo, de la discusión que se estableció, ya desde Naciones Unidas (2001), sobre el papel subsidiario de las migraciones para contrarrestar el envejecimiento de la población y la sostenibilidad del sistema de pensiones. La Gran recesión de 2008, que precipitaría el acta de defunción de las políticas multiculturalistas en 2011 (Chin, 2017), y la crisis de los Refugiados de 2015, volvería a plantear la necesidad de una política común de carácter más integrador, definida como «segura y ordenada» en consonancia con Naciones Unidas (2018), pero que a la vez delimitara mejor la posición de los migrantes en las sociedades europeas. Tras la salida de Gran Bretaña de la Unión en 2019 —con un papel muy relevante de las migraciones procedentes de la UE en los argumentos a favor del *brexit*—, la creciente polarización política en el seno de la Unión Europea, marcada por el auge de los partidos de extrema derecha y nacional populistas de derechas declaradamente antiimigratorios, ha puesto además la política migratoria en el centro de la discusión política sobre la Unión Europea, y su propia viabilidad.

La politización de la inmigración ha estado estrechamente ligada a los debates demográficos en Europa. Con un envejecimiento acelerado de la población, la disminución de la natalidad y el impacto en los sistemas de bienestar y el mercado laboral, la migración se ha convertido en un tema central en las estrategias políticas de diferentes actores. Mientras algunos defienden la inmigración como una herramienta clave para cubrir déficits de mano de obra y garantizar la sostenibilidad de las pensiones, otros la presentan como un factor de presión sobre los recursos públicos y el acceso a

servicios esenciales, generando debates en torno a la redistribución y el equilibrio social. Sin embargo, más allá de los datos empíricos que evidencian la contribución de las personas migrantes al crecimiento económico y al mercado laboral (OCDE, 2019; Milanovic, 2018), la inmigración ha sido utilizada como un marco de confrontación ideológica. Mientras algunos partidos políticos argumentan que el futuro de Europa depende de una gestión más abierta y planificada de los flujos migratorios, otros insisten en modelos de cierre y autarquía, sin ofrecer alternativas viables a los desafíos demográficos que enfrenta el continente. La falta de un consenso sólido ha generado políticas fragmentadas y respuestas contradictorias, donde la inmigración es presentada tanto como una necesidad estructural como una amenaza a la cohesión social, dependiendo del enfoque político adoptado.

La primera fractura al respecto parecía dividir los países del Este de Europa del resto, temerosos de la substitución étnica de sus poblaciones (Krastev, 2023), y de que tanto sus tradiciones como la democracia se viera amenazada por el cambio en la composición del electorado por culpa de las migraciones, con una irreversible minorización de los nativos debido a su declive demográfico. Percepción fantasmática agravada por la identificación de los migrantes con los países no democráticos o con valores antioccidentales o antiliberales de los que procedían. Es en ese contexto que se explica, por ejemplo, la creación en 2019 de la vicepresidencia europea «Democracia y Demografía», con la voluntad implícita de contrarrestar el uso que los discursos de la involución estaban haciendo de un relato pseudodemográfico, donde el descenso de la fecundidad era leído en clave de «suicidio demográfico», el envejecimiento y el declive de la población eran interpretados como decadencia política, en la popular metáfora del «invierno demográfico», y las migraciones como el «gran reemplazo» (Domingo, 2023). Tópicos a los que se añadiría el impacto de la despoblación rural en la cohesión social y el equilibrio territorial, hablando de «desierto demográfico», aunque estas se han resuelto apelando al «suicidio demográfico». Lo que hasta 2020 parecía una excentricidad de los países del Este -caracterizados precisamente por su baja proporción de inmigrantes-, y de algunos grupúsculos de la extrema derecha y partidarios de las teorías de la conspiración, a partir de 2022 se ha disparado, contaminando la mayor parte de países

de la Unión, amenazando como la adopción de políticas cada vez más restrictivas respecto a las migraciones, con evidentes repercusiones en la calidad democrática de los diferentes países de la Unión Europea.

El proceso de securitización de la inmigración

En relación con la *securitización* de la inmigración y el asilo, cabe entender que la misma no se produce de manera automática, sino que requiere un proceso previo de politización. En términos de teoría de la *securitización* (Buzan *et al.*, 1998), para que un fenómeno social pase a ser considerado una amenaza a la seguridad, primero debe ser construido en el ámbito discursivo como un problema político de alta prioridad. En el caso de la inmigración, este proceso se ha manifestado en debates públicos, discursos institucionales y en la formulación de políticas migratorias que han enfatizado la necesidad de control y vigilancia en las fronteras. La politización de la inmigración ha derivado en la consolidación del discurso *securitario*, que, en muchos casos, ha reducido el margen para enfoques alternativos basados en la integración o la movilidad regulada, reforzando una visión de la inmigración como un desafío a la estabilidad y al orden interno de la UE (Léonard, 2010). Un ejemplo claro de este fenómeno es la contradicción evidenciada por la comisaria de Interior de la UE al presentar el Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo en 2020: aunque criticó a los medios por centrarse en los 142 000 intentos de entrada irregular en 2019 en lugar de en los tres millones de permisos iniciales concedidos, el propio documento que presentó reforzaba la narrativa del control de fronteras y la lucha contra la inmigración irregular, relegando a un segundo plano las vías legales de entrada. Esto evidencia cómo el marco político y mediático está dominado por una visión securitizada, donde la inmigración es vista como una amenaza que debe contenerse, en lugar de un fenómeno a gestionar de manera integral (Pinyol-Jiménez, 2018).

Más interesante parece aún el hecho que los países que han expresado con mayor contundencia su oposición al fenómeno migratorio y a la construcción de una política europea común de inmigración y asilo sean los países del este europeo. Como confirman

las figuras presentadas (véase especialmente el apartado 2.3 de este capítulo), los países con menor población extranjera no comunitaria son países que, como Hungría, Polonia o Eslovaquia han sido muy agresivos en sus discursos antiinmigratorios, señalando siempre el riesgo de la inmigración como amenaza a la identidad cultural.

El proceso de *securitización* se completa cuando logra la adopción de medidas excepcionales que, en otras circunstancias, no serían toleradas. En la última década, esta excepcionalidad se ha convertido en la norma habitual en materia migratoria. Así, por ejemplo, desde 2015 se ha producido la reintroducción temporal de controles fronterizos internos en varios países europeos. En 2017, en una decisión del Consejo, se apuntaba la necesidad de continuar con estos controles temporales «para hacer frente a la seria amenaza para el orden público y la seguridad interior que se cierne sobre estos Estados [Austria, Alemania, Dinamarca, Suecia y Noruega] por las deficiencias en el control de las fronteras exteriores en Grecia»[1]. La normalización del desmantelamiento (aunque sea de forma temporal) de Schengen se acompaña de la indiferencia con la que se tratan los centros de retención de personas refugiadas en la Unión Europea. Lejos de la preocupación que existió en 2015, hoy el modelo *hotspot* ha dejado de merecer la atención mediática, y no se hace mención del fracaso que supuso el intento de reubicar, entre los diferentes Estados miembros, a cerca de 160 000 personas estancadas en estos campos. Finalmente, y de manera más reciente, cabe apuntar la propuesta presentada por la Comisión Europea en marzo de 2025 relacionada con los retornos[2]. Además de proponer distintas acciones para mejorar el retorno de las personas que se encuentran en situación irregular en la Unión Europea, la Comisión también propone habilitar la creación de centros de retorno, permitiendo el retorno de personas a países terceros bajo acuerdos bilaterales o de la UE. Esta iniciativa, que sigue el modelo propuesto por la primera ministra italiana, Meloni, líder de un gobierno de extrema

[1] Véase: Decisión de Ejecución (UE) 2017/818 del Consejo de 11 de mayo de 2017 por la que se establece una recomendación para prorrogar la realización de controles temporales en las fronteras interiores en circunstancias excepcionales que pongan en peligro el funcionamiento global del espacio Schengen.
[2] Véase: *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC*. COM/2025/101 final.

derecha (Mudde, 2019), confirma la normalización de la opción nativista y antiinmigración también en las instituciones europeas.

Este proceso, como se apuntaba en el capítulo 3, no es nuevo. El debate sobre la inmigración como riesgo para la seguridad europea ya lleva tiempo encima de la mesa. Por un lado, se considera que la migración es consecuencia, entre otros factores, de la falta de seguridad en los países de origen. Pero son las personas migrantes, no la inseguridad geopolítica, la que se convierten en riesgo al moverse. Por otro lado, la inmigración (irregular) es presentada como un riesgo para la seguridad europea, al ser equiparada con la criminalidad organizada, el tráfico de personas o el narcotráfico. Esta percepción de la inmigración como un riesgo justifica la adopción de medidas extraordinarias que, en otro contexto, serían inaceptables, reforzando la lógica de la *securitización*. Así, se cierra el círculo de la *securitización*: el discurso construido sobre la inmigración como amenaza ha legitimado la adopción de medidas extraordinarias.

Por último, la *securitización* no solo afecta la seguridad europea, sino también la idea misma de identidad europea, como refuerzan los discursos procedentes, aunque no solo, de los países del este europeo. Este fenómeno evidencia cómo la *securitización* de la política migratoria puede llevar a la construcción de la figura del «otro sospechoso», es decir, de cualquier persona que no encaje en la identidad europea 'construida' como dominante (Sassen, 2015).

Los retos de un futuro que ya está aquí y la necesidad de reformular los debates

En las últimas décadas, en lugar de analizar los desafíos reales que atraviesan estos sistemas políticos y económicos, los discursos dominantes han desviado la atención hacia la inmigración como causa del descontento social, la precarización del estado de bienestar o la erosión de la cohesión social. Sin embargo, este enfoque no solo es falaz, sino que impide abordar los problemas de fondo: la crisis del modelo de producción capitalista y sus consecuencias en términos de desigualdad, la incapacidad de las democracias para gestionar la diversidad y la desafección política que alimenta el auge

de movimientos antiliberales. Reformular los términos del debate implica dejar de centrarse en la inmigración como problema y, en cambio, preguntarse por las razones del malestar social y la creciente desconfianza en las instituciones.

Realidades que ya están aquí

Las democracias liberales han enfrentado dificultades para gestionar la creciente diversidad que caracteriza a sus sociedades. Si bien los principios de igualdad y no discriminación están consagrados en sus marcos normativos, la implementación de políticas que garanticen la cohesión social sin erosionar los derechos de las minorías sigue siendo un desafío. Con demasiada frecuencia, la diversidad ha sido instrumentalizada en el ámbito político. Por un lado, utilizándola para legitimar los principios neoliberales de competitividad, impulsando políticas identitarias, difuminando la desigualdad y la clase social, y erigiendo esta diversidad como principio ético (Vertovec, 2012). Por el otro, presentándola como una amenaza a la identidad nacional en lugar de reconocerla como un activo social y económico (Joppke, 2017). Los debates sobre multiculturalismo, asimilacionismo e integración han oscilado entre enfoques restrictivos y propuestas más inclusivas, sin lograr un consenso claro sobre cómo articular modelos de convivencia que eviten tanto la segregación como la imposición cultural. En este contexto, la incapacidad de las democracias liberales para abordar la gestión de la diversidad ha generado tensiones que han sido explotadas por movimientos populistas y nativistas, que presentan la inmigración y el pluralismo cultural como factores de fragmentación social (Mudde, 2019).

El reto de la diversidad no es solo una cuestión cultural, sino también política e institucional. La falta de representación de minorías en espacios de poder, la discriminación estructural y la persistencia de desigualdades basadas en el origen étnico o la religión socavan la credibilidad de las democracias liberales en su compromiso con la igualdad. En lugar de asumir esta gestión como una oportunidad para fortalecer la democracia y sus principios, muchas políticas han oscilado entre la invisibilización de las

diferencias y la imposición de modelos de integración que, en ocasiones, refuerzan la exclusión social (Kymlicka, 2015).

Por otro lado, también es evidente que el Estado de bienestar, que en el siglo XX fue la piedra angular del contrato social en las democracias liberales, atraviesa una crisis estructural que se ha intensificado con la globalización, el envejecimiento poblacional y los cambios en los mercados laborales. Las reformas neoliberales han transformado los sistemas de protección social, priorizando la contención del gasto público y el fomento de la responsabilidad individual en detrimento de la solidaridad colectiva (Streeck, 2014). Este proceso ha generado un debilitamiento progresivo de los mecanismos de redistribución, incrementando la percepción de inseguridad económica y precarización, sobre todo entre las clases medias y trabajadoras.

Ante este panorama, la inmigración ha sido presentada como un factor de presión sobre los servicios públicos, cuando en realidad el desmantelamiento del Estado de bienestar responde a decisiones políticas y económicas previas a los actuales flujos migratorios (Pierson, 1996). La narrativa de la «carga migratoria» ha sido utilizada para justificar recortes en sanidad, educación y prestaciones sociales, desviando la atención de las verdaderas causas de la crisis del modelo de bienestar, especialmente paradójico cuando sistemas públicos en países con alta inmigración se han mantenido sostenibles gracias a la contribución laboral y fiscal de la población migrante (Schierup *et al.*, 2006). Sin embargo, la asociación entre crisis del bienestar e inmigración sigue siendo explotada por fuerzas políticas que buscan movilizar el malestar social a través de discursos excluyentes.

Por último, cabe apuntar que este deterioro del Estado de bienestar coincide con una profundización de las desigualdades tanto a nivel global como dentro de los propios Estados. La financiarización de la economía, la digitalización y la globalización han generado un crecimiento económico concentrado en sectores altamente especializados, mientras que amplias capas de la población han visto deterioradas sus condiciones laborales y su poder adquisitivo (Piketty, 2014). La brecha entre los ingresos del capital

y los del trabajo se ha ampliado en gran medida, alimentando el descontento social y erosionando la confianza en las instituciones democráticas (Streeck, 2014).

Uno de los efectos más visibles de esta transformación ha sido la polarización del mercado laboral. Mientras que sectores tecnológicos y financieros han experimentado un auge, los empleos en manufactura, agricultura y servicios tradicionales han sido desplazados por la automatización y la deslocalización (Rodrik, 2011). Esta realidad ha acentuado las desigualdades territoriales, dejando atrás regiones que dependían de industrias tradicionales y que ahora experimentan elevados niveles de desempleo estructural. La incapacidad de los gobiernos para redistribuir los beneficios del crecimiento económico y mitigar las pérdidas en estos sectores ha sido clave en la expansión de los discursos anti-globalización y proteccionistas, a menudo vinculados a posiciones antiinmigración. Mientras, como ha sucedido en España, han crecido los sectores productivos de bajo valor añadido, con intensiva mano de obra, frecuentemente precarizada donde se concentra la población inmigrada, como el sector turístico, la construcción o la agricultura intensiva. La precarización, con proliferación del empleo informal, reducción de las protecciones laborales y debilitamiento de los sindicatos han erosionado la capacidad de los trabajadores para negociar condiciones justas. Mientras que la movilidad de capitales es ilimitada, la movilidad de los trabajadores sigue estando muy restringida, generando asimetrías en el acceso a oportunidades económicas (Milanovic, 2016).

Reenfocar los debates: paradojas y contradicciones del sistema

El límite del crecimiento de la UE por la incorporación de nuevos miembros y el creciente peligro centrífugo del secesionismo euroescéptico pone de relieve la necesidad de inmigración tanto para la reproducción demográfica, como para la reproducción social en cada uno de los países de la Unión Europea y en su conjunto. Las aparentes paradojas a las que se enfrenta la Unión Europea en términos demográficos, y su dificultad para desactivar la instrumentalización que hacen los movimientos de extrema derecha de la

demografía, para nosotros hay que buscarlas en las contradicciones inherentes al propio sistema económico en términos de población.

Mencionaremos de forma concisa tres paradojas intrínsecas a las contradicciones del orden capitalista que condicionan el debate migratorio: 1) la contradicción entre la necesidad de crecimiento económico y demográfico sostenidos y el medioambiente, 2) La contradicción entre trabajo productivo y reproductivo, que como hemos dicho se encuentra también en la raíz de las causas de la migración, y 3) la contradicción que hay entre el crecimiento económico y la creación de redundancia, tanto en términos demográficos, es decir de población, como espacial, lo que significa territorios.

En este sentido, uno de los factores clave detrás del malestar social no es la inmigración, sino la desigualdad territorial y el declive de ciertas regiones, lo que se conoce como geografías del descontento (Rodríguez-Pose, 2018). La globalización ha generado enormes disparidades económicas entre regiones urbanas dinámicas y zonas rurales o industriales en declive. Se han ignorado las dificultades de los territorios más afectados por la desindustrialización y la automatización, lo que ha llevado a una sensación de abandono que se traduce en un voto de protesta contra el *establishment* político (Colantone y Stanig, 2018).

Este malestar territorial ha sido aprovechado por partidos de extrema derecha y populistas, que ofrecen explicaciones simplistas sobre la crisis económica, señalando a la inmigración como responsable de la pérdida de empleos, la inseguridad y la presión sobre los servicios públicos (McCann, 2020). En realidad, las desigualdades regionales tienen raíces mucho más profundas en la transformación del modelo productivo, el desmantelamiento del Estado de bienestar y la falta de inversión en desarrollo territorial. Sin embargo, el discurso antiinmigración ha sido útil para desviar la atención de las responsabilidades políticas en la gestión de estas crisis.

Más allá de las desigualdades económicas, las democracias liberales enfrentan una crisis de legitimidad y eficacia. La paradoja liberal describe cómo los propios mecanismos democráticos han sido utilizados para restringir derechos, en particular en relación con la inmigración y la seguridad (Hollifield, 1992; Joppke, 2017). El miedo y la inseguridad

han servido como justificación para la erosión de libertades fundamentales, lo que ha permitido el auge de políticas autoritarias dentro de sistemas democráticos formales (Boswell, 2020). Esto supone un golpe claro para la pervivencia del modelo de las democracias liberales. En este sentido, cabe recordar el trilema de Rodrik (2011) que plantea que la globalización, la soberanía nacional y la democracia no pueden coexistir plenamente y a la vez. Esto se refleja en la creciente influencia de instituciones supranacionales y en la reducción del poder de decisión de la ciudadanía sobre aspectos clave de su vida económica y política (Streeck, 2014). Dicho de otro modo, parece que muchas democracias han optado por preservar la globalización y la soberanía, sacrificando la calidad democrática. La falta de control percibido sobre estos procesos ha alimentado la desconfianza en las instituciones y ha facilitado el ascenso de líderes con discursos antiliberales.

La instrumentalización de la inmigración como problema ha desviado la atención del verdadero desafío que enfrentan las democracias liberales: el ascenso de fuerzas políticas que buscan socavar sus propios principios. Movimientos populistas y de extrema derecha han explotado el descontento social y la sensación de crisis para proponer modelos de gobernanza autoritarios y nacionalistas, deslegitimando los valores democráticos y promoviendo políticas de exclusión (Mudde, 2019).

Si bien la inmigración ha sido utilizada como un elemento central en sus discursos, el problema real es la erosión de la confianza en la democracia y la falta de respuestas estructurales a las desigualdades económicas y territoriales. Reformular el debate significa dejar de discutir la inmigración en términos de amenaza y comenzar a abordar los problemas estructurales que están debilitando la estabilidad de las democracias liberales.

Conclusiones: demografía y democracia, elementos estratégicos a debate

Las políticas migratorias son la piedra de toque de las democracias occidentales y, en concreto, de los países de la Unión Europea. En el caso de las migraciones, este proceso

de politización ha sido aprovechado no solo por partidos de extrema derecha, sino también por partidos conservadores e incluso socialdemócratas que, en lugar de desafiar esta narrativa, han optado por adaptarse a ella para evitar perder apoyo electoral (Hinnfors *et al.*, 2012; Nedergaard, 2017). En este contexto, el pánico moral descrito por Zygmunt Bauman (2015) se ha convertido en una herramienta política para justificar medidas restrictivas y erosionar los principios de solidaridad, igualdad y derechos humanos sobre los que se construyó el proyecto europeo.

Desde el punto de vista estratégico, el cierre de los procesos de ampliación de la Unión Europea que hemos visto constituía el factor principal del crecimiento de la población en la UE, deja la migración como único factor que no solo es capaz de frenar la velocidad del envejecimiento, sino de impedir el decrecimiento, cuando el volumen de población se ha vuelto también crucial en el ámbito geoestratégico respecto a las ambiciones expansionistas rusas y estadounidenses (en clara referencia a las pretensiones sobre Canadá o Groenlandia). Desde esa perspectiva, la inmigración, y el crecimiento demográfico en África para los próximos decenios, debería calibrarse como una oportunidad y no como una amenaza. Si la Unión Europea no es capaz de dar ese vuelco estratégico a la política migratoria, la migración se convertirá en un instrumento utilizado por sus enemigos.

Para enfrentar estos retos, es necesario desplazar el foco del debate público y académico. En lugar de discutir la inmigración como problema, es fundamental analizar cómo las democracias pueden recuperar su capacidad de gestionar la diversidad, reducir las desigualdades y fortalecer la representación política. Esto implica cuestionar las narrativas simplistas que atribuyen el descontento social a la migración y, en su lugar, examinar las transformaciones estructurales que han debilitado el contrato social en muchas democracias occidentales.

El verdadero desafío no es la inmigración, sino la capacidad de las democracias liberales para responder a las crisis económicas, territoriales y políticas sin sacrificar sus propios principios. Mientras la inmigración siga siendo utilizada como excusa para evitar

enfrentar estos problemas, las fuerzas antiliberales seguirán ganando terreno, erosionando progresivamente los valores democráticos en Europa y en el mundo.

Bibliografía

Becker, G. (1987). *Tratado sobre la familia*. Madrid, Alianza Editorial.

Boswell, C. (2003). *The ethics of refugee policy.* Routledge.

—. (2020). *Manufacturing Political Trust: The Politics of Migration in Western Europe.* Cambridge University Press.

Bourbeau, P. (2011). *The securitization of migration: A study of movement and order*. Routledge.

Brubaker, R. (2017). Between nationalism and civilizationism: The European populist moment in comparative perspective. *Ethnic and Racial Studies*. 40(8), pp. 1191-1226.

Bruycker, P. de. (2019). Towards a new European consensus on migration and asylum. En: Bruycker, P. de, Somer, M. de y Brouwer, J. L. de (eds.). *From Tampere 20 to Tampere 2.0: Towards a new European consensus on migration*. Bruselas, European Policy Centre, pp. 145-159.

Buzan, B., Wæver, O. y Wilde, J. de. (1998). *Security: A new framework for Analysis*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Cabré, A. (1995) Notes sobre la transició familiar. En: *Asociacion para las Naciones Unidas en España Jornades sobre Família i canvi social*. Any Internacional de la Europee, 1994. Barcelona, Servei de Documentació i Difusió de l'Associació per a les Nacions Unides a Espanya, pp. 31-46.

Carrera, S. y Geyer, F. (2007). Terrorism, Borders and Migration. *CEPS Policy Brief*, nº131. Brussels: Centre for European Policy Studies.

Carrera, S. (2020). The 20 years anniversary of the Tampere Programme: Securitization, Intergovernmentalism and Informalization. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*. 27(1), pp. 3-9.

Colantone, I. y Stanig, P. (2018). The Trade Origins of Economic Nationalism: Import Competition and Voting Behavior in Western Europe. *American Journal of Political Science.* 62(4), pp. 936-953.

Chin, R. (2017). *The Crisis of Multiculturalism in Europe. A History.* Princeton, Princeton University Press.

Domingo, A. (2023). Las metáforas sobre la población: suicidio demográfico, invierno demográfico y gran remplazo. En: Domingo, Andreu (ed.). *La coartada demográfica. Y el discurso de la involución en España.* Barcelona, Icaria, pp. 59-94.

Eberl, J. M., Meltzer, C. E. y Heidenreich, T. (2018). The European media discourse on immigration and its effects: A literature review. *Annals of the International Communication Association.* 42(3), pp. 207-223.

Emiliani, T. (2016). Fortress Europe No More? Migration, Border Control and Soildarity: A Critical Analysis of the EU Discourses and Policies in the wake of the Arab Spring - With a case study from Lampedusa. *IED Research Project: Migration, borders control and solidarity: Schengen at stake?*

Esping-Andersen, G. (1993). *los tres estados del bienestar*. València, Edicions Alfons el Magnànim.

Esping-Andersen, G. y Billari, F. C. (2015). Ret-theorizing Family Demographics. *Population and Development Review.* 41(1) (marzo 2015), pp. 1-31.

Fraser, N. (2017). Crisis of Care? On the Social Reproductive Contradictions of Contemporary Capitalism. En:_A Bhattacharya, Tithi (ed.). *Social Reproduction Theory, Remapping Class, Recentering Opression.* Stantford and Northampton, Pluto, pp. 21-36.

Geddes, A. (2008). *Immigration and European integration: Beyond Fortress Europe?* Manchester, Manchester University Press.

Geddes, A. y Scholten, P. (2016). *The politics of migration and immigration in Europe* (2.ª ed.). Sage.

Geddes, A. y Hadj-Abdou, L. (2018). Changing the path? EU migration governance after the 'arab spring'. *Mediterranean Politics*. 23(1), pp. 142160.

Goig Martínez, J. M. (2017). La política común de inmigración en la Unión Europea en el sesenta aniversario de los tratados de Roma (o la historia de un fracaso). *Revista de Derecho de la Unión Europea*. 32, pp. 71-111.

Gortázar Rotaeche, C. y Santos Soares, A. dos. (2020). Rompiendo una lanza por los valores y principios de la UE: Sentencia del Tribunal de Justicia (sala tercera) de 2 de abril de 2020, Comisión Europea contra República de Polonia y otros. *Revista General de Derecho Europeo*. 52, p. 10.

Izquierdo Escribano, A. y Muñoz Pérez, F. (1989). L'Espagne, pays d'immigration [en línea]. *Population*. 44(2), pp. 257-289. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.2307/1533583

Livi-Bacci, M. (2002). *Historia mínima de la población mundial*. Barcelona, Ariel.

Krastev, I. (2023). El declive demográfico y el futuro de la democracia. *Anuario Internacional CIDOB 2023, La democracia en crisis y el descontento global*, pp. 101-108.

Hampshire, J. (2013). *The politics of immigration: Contradictions of the liberal state.* Polity.

Hochschild, A. R. (2001). Las cadenas globales de afecto y asistencia y la plusvalía emocional. En: Giddens, A. y Hutton, W. (eds.). *El límite: la vida en el capitalismo global.* Barcelona, Tusquets, pp. 187-209.

Hollifield, J. (1992). *Immigrants, Markets, and States: The Political Economy of Postwar Europe*. Harvard University Press.

Hutter, S. y Kriesi, H. (2019). *European party politics in times of crisis.* Cambridge University Press.

Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution, Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princenton, Princenton University Press.

Joppke, C. (2017). *Is Multiculturalism Dead? Crisis and Persistence in the Constitutional State*. Polity Press.

Kaa, D. J. van de. (1987). Europe's Second Demographic Transition. *Population* bulletin. 42(1, March 1987), pp. 1-19.

—. (1988). The second Demographic Transition Revisited, Theories and Expectations. En: *Synposium on the Population Change and European Society*. Florence, European University of Florence, 7-10 decembre 1988.

—. (1994). Europe's Second Demographic Transition Revisited, Theories and expectations. En: BEETS, G. C. N. *et al*. *Population and Family in the Low Countries, 1993. Late fertility and other Current Issues*. La Haya, NIDI, pp. 81-126.

—. (1999). Without Maps and Compass? Toward a New European Transition Project. *European Journal of Population.* 15, pp. 309-316.

Kriesi, H. *et al*. (2008). *West European politics in the age of globalization.* Cambridge University Press.

Kymlicka, W. (2015). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights.* Oxford University Press.

Lahav, G. y Messina, A. (2005). The limits of a European immigration policy: Elite opinion and agendas in Germany, France and Britain. *Political Studies. 53*(4), pp. 781-802.

Lavenex, S. y Kunz, R. (2008). The migration-development nexus in EU external relations. *European integration*, 30(3), pp. 439-457.

Lehne, S. (2019). Europe's east-west divide: myth of reality. *Carnegie Articles*.

Leonard, S. (2009). The creation of FRONTEX and the politics of institutionalisation in the EU external borders policy. *Journal of contemporary European research*. 5(3), pp. 371-388.

—. (2010). EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. *European Security*. 19(2), pp. 231-254.

Léonard, S. y Kaunert, C. (2020). The securitisation of migration in the european union: frontex and its evolving security practices. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, pp. 1-13.

Lesthaeghe, R. y Meekers, D. (1986). Value changes and the dimensions of familism in the European Community. En: *European Journal of Population*. 2(3/4), pp. 225-268.

Lesthaeghe, R. (1991). *The Second Demographic Transition in Western Countries, an interpretation*. Brusselas, Princeton University Library.

Lucas, J. de. (2009). La inmigración y la lógica de "estado de sitio" (a propósito de algunas claves recientes de la política europea de inmigración). En: Lucas, J. de y Solanes, A. (eds.). *La igualdad en los derechos: claves de integración.* Madrid, Dykinson, pp. 21-40.

—. (2012). Sobre los fundamentos de la igualdad y el reconocimiento. Un análisis crítico de las condiciones de las políticas europeas de integración ante la inmigración. En: Lucas, J. de *et al*. (2012). *Inmigración e integración de la UE. Dos retos para el s.XXI.* Bilbao, Eurobask, Consejo Vasco del Movimiento Europeo, pp. 11-91.

McCann, P. (2020). Perceptions of Regional Inequality and the Geography of Discontent: Insights from the UK. *Regional Studies*. 54(2), pp. 256-267.

Milanovic, B. (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press.

Mitsilegas, V., Monar, J. y Rees, W. (2003). *The European Union and internal security: Guardian of the people?* Basingstoke, Palgrave Macmillan.

Mudde, C. (2007). *Populist radical right parties in Europe*. Cambridge University Press.

—. (2019). *The Far Right Today*. Polity Press.

Notestein, F. (1945). Population, The Long View. En: Schultz, E. (ed.). *Food for the World*. Chicago, University of Chicago Press.

Piketty, T. (2014). *Capital in the Twenty-First Century*. Harvard University Press.

Pierson, P. (1996). The New Politics of the Welfare State. *World Politics*. 48(2), pp. 143-179.

Pinyol-Jimenez, G. (2012). The migration-security nexus in short: instruments and actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum*. 4, p. 36.

—. (2018). Hacia una política europea de inmigración integral: ¿reto o mito? En: Closa, C. y Molina, I. (coords.). *El futuro de la Unión Europea. Informe Elcano* 23. Madrid, Real Instituto Elcano.

Piore, M. (1979). *Birds of Passage: Migrant Labor and Industrial Societies, Cambridge*. Nueva York, Cambridge University Press.

Rodríguez-Pose, A. (2018). The Revenge of the Places that Don't Matter. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 11(1), pp. 189-209.

Rodrik, D. (2011). *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy.* W. W. Norton & Company.

Ruhs, M. y Martin, P. (2008). Numbers vs. rights: Trade-offs and guest worker programs. *International Migration Review*. 42(1), pp. 249-265.

Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad en la economía global*. Buenos Aires, Katz Editores.

Schierup, C., Hansen, P. y Castles, S. (2006). *Migration, citizenship, and the European welfare state: A European dilemma*. OUP Oxford.

Scholten, P. (2011). *Framing immigrant integration: Dutch research-policy dialogues in comparative perspective*. Amsterdam University Press.

Streeck, W. (2014). *Buying Time: The Delayed Crisis of Democratic Capitalism*. Verso Books.

Trauner, Florian y Ripoll Servent, A. (2016). The communitarization of the area of freedom, security and justice: Why institutional change does not translate into policy change. *Journal of Common Market Studies*. 54(6), pp. 1417-1432.

Triandafyllidou, A. (2018). A «refugee crisis» unfolding: «Real» events and their interpretation in media and political debates. *Journal of Immigrant & Refugee Studies.* 16(1-2), pp. 198-216.

United Nations Population Division. (2000). *Replacement Migration: Is It a Solution to Declining and Ageing Populations?* Population Division, Department of Economic and Social Affairs, United Nations.

United Nations. (2018). *Global Compact For Safe, Orderly And Regular Migration* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180713_agreed_outcome_global_compact_for_migration.pdf

Vertovec, S. (2012). Diversity and Social Imagery. *European Journal of Sociology*. 53, pp. 287-312.

Wessels, J. (2021). The New Pact on Migration and Asylum: Human Rights challenges to border procedures. *RLI Blog on Refugee Law and Forced Migration.*

Wilde, P. de. (2019). The politicisation of European integration. *Journal of Common Market Studies.* 57(3), pp. 1-13.

Zolberg, A. R. (1999). Matters of state: Theorizing immigration policy. En: C. Hirschman, Kasinitz, P. y DeWind, J. (eds.). *The Handbook of International Migration: The American Experience*. Russell Sage Foundation, pp. 71-93.

*Gemma Pinyol-Jiménez**
Instrategies/GRITIM-UPF

*Andreu Domingo**
Centre d'Estudis Demogràfics/CERCA

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

09/2026 4 de febrero de 2026

Óscar Garrido Guijarro

¿Qué está pasando con los cristianos en Nigeria?

¿Qué está pasando con los cristianos en Nigeria?

Resumen:

En noviembre de 2025, la Administración Trump elevó a la agenda internacional el debate sobre la naturaleza de la persecución de los cristianos en Nigeria mediante la inclusión del país en la lista de Países de Particular Preocupación, seguida del ataque, en diciembre de 2025, contra grupos yihadistas en el noroeste de Nigeria. ¿Qué está pasando con los cristianos en Nigeria? ¿Estamos ante un genocidio, como apuntan algunas organizaciones, o el factor religioso no tiene relevancia en la violencia terrorista que padecen las comunidades cristianas nigerianas? Si bien algunos conflictos tienen sus raíces en factores ajenos a la religión —muchos se basan en tensiones étnicas o se centran en la distribución de recursos limitados—, las divisiones religiosas entre las comunidades, a la vista de los hechos y los datos, han pasado a desempeñar un papel importante, añadiendo mayor complejidad a los conflictos que asolan Nigeria.

Palabras clave:

Nigeria, cristianos, persecución, Boko Haram, ISWAP, fulani, Donald Trump.

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.

What is happening to Christians in Nigeria?

Abstract:

In November 2025, the Trump administration brought the debate on the nature of the persecution of Nigerian Christians to the international agenda by including Nigeria on the list of Countries of Particular Concern and the subsequent attack in December 2025 on jihadist groups in northwestern Nigeria. What is happening to Christians in Nigeria? Are we facing genocide, as some organizations claim, or is religion irrelevant to the terrorist violence suffered by Nigerian Christian communities? While some conflicts have roots beyond religion—many are based on ethnic tensions or focus on the distribution of limited resources—religious divisions between communities, in light of the facts and data, have come to play an important role, adding further complexity to the conflicts ravaging Nigeria.

Keywords:

Nigeria, Christians, persecution, Boko Haram, ISWAP, Fulani, Donald Trump.

Introducción

En noviembre de 2025, la Administración Trump elevó a la agenda internacional el debate sobre la naturaleza de la persecución de los cristianos nigerianos mediante la inclusión de Nigeria en la lista de Países de Particular Preocupación (*Countries of Particular Concern)*[1]. Se trata de una clasificación que incluye a los países en los que Estados Unidos considera que no se respeta la libertad religiosa. El presidente norteamericano acusó entonces al Gobierno nigeriano de no hacer lo suficiente para proteger a los cristianos de la violencia y ordenó al Pentágono que se preparara para una posible intervención en el país africano[2]. Un mes más tarde, en diciembre de 2025, Donald Trump cumplió su amenaza y lanzó un ataque contra los terroristas del Estado Islámico en el noroeste de Nigeria.

Así lo explicaba el propio Trump en una red social: «Esta noche, bajo mi mando como comandante en jefe, Estados Unidos ha lanzado un ataque poderoso y letal contra la escoria terrorista del ISIS en el noroeste de Nigeria, que ha estado atacando y asesinando brutalmente, principalmente a cristianos inocentes, a niveles nunca vistos en muchos años, ¡incluso siglos! Ya había advertido a estos terroristas de que, si no dejaban de masacrar a los cristianos, lo pagarían muy caro, y esta noche así ha sido»[3].

Mapa 1. Área de los ataques estadounidenses contra objetivos del ISIS en el noroeste de Nigeria el 25 de diciembre de 2025. Fuente: https://www.cbsnews.com/

[1] U.S. DEPARTMENT OF STATE. Countries of Particular Concern. Disponible en: https://www.state.gov/countries-of-particular-concern-special-watch-list-countries-entities-of-particular-concern/
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 28 de enero de 2026.
[2] KAHN, M. «US designates Nigeria 'Country of Particular Concern' after Trump threat over alleged attacks on Christians», *ABC News*. 4/11/2025. Disponible en: https://abcnews.go.com/Politics/us-designates-nigeria-country-concern-after-trump-threat/story?id=127148133
[3] «U.S. launches strikes on ISIS targets in Nigeria on Christmas Day, Trump says», *CBS News*. 26/12/2025. Disponible en: https://www.cbsnews.com/news/u-s-launches-strikes-on-isis-targets-in-nigeria-trump-says/

¿Qué está pasando con los cristianos en Nigeria? ¿Estamos ante un genocidio como apuntan algunas organizaciones o el factor religioso no tiene relevancia en la violencia terrorista que padecen las comunidades cristianas nigerianas? Ni lo uno ni lo otro, pero se hace necesario identificar con objetividad qué tono de la gama de grises reproduce más fielmente lo que está ocurriendo con los cristianos en el país más poblado de África. Solo así se podrán llegar a comprender en toda su complejidad la combinación de conflictos que se superponen en Nigeria.

Yihadismo en África subsahariana

En los últimos años, África se ha convertido en uno de los focos principales del terrorismo yihadista. Casi la mitad de las muertes causadas por extremistas en todo el mundo se producen en África[4], lo que pone de relieve el cambio de prioridades de grupos terroristas como Estado Islámico y Al Qaeda, que se originaron en Oriente Medio pero que, en los últimos años, han enfocado su atención también en África subsahariana.

Según el Centro Africano de Estudios Estratégicos, el continente en su conjunto ha experimentado aproximadamente 155.000 muertes relacionadas con grupos islamistas militantes durante la última década, principalmente en cinco escenarios regionales y países: Sahel, Somalia, Cuenca del Lago Chad, Mozambique y Norte de África[5]. El incremento de la presencia de grupos terroristas yihadistas en el continente está favoreciendo que los clásicos enfrentamientos por el control de recursos como la tierra y el agua frente a grupos rivales se conviertan en conflictos religiosos, con ataques y, en ocasiones, masacres contra líderes religiosos, iglesias o mezquitas. Y aunque algunos Gobiernos africanos quieran ignorarlo, el factor religioso se ha convertido en un elemento determinante en muchos conflictos.

[4] INTERNATIONAL CHRISTIAN CONCERN. *Global Persecution Index 2025*. Disponible en: https://persecution.org/wp-content/uploads/2025/11/2025-Global-Persecution-Index.pdf
[5] AFRICA CENTER FOR STRATEGIC STUDIES. *The evolution of Africa's militant islamist groups*. 28/7/2025. Disponible en: https://africacenter.org/wp-content/uploads/2025/09/Deaths-Linked-to-MIGs-In-Last-Decade.pdf

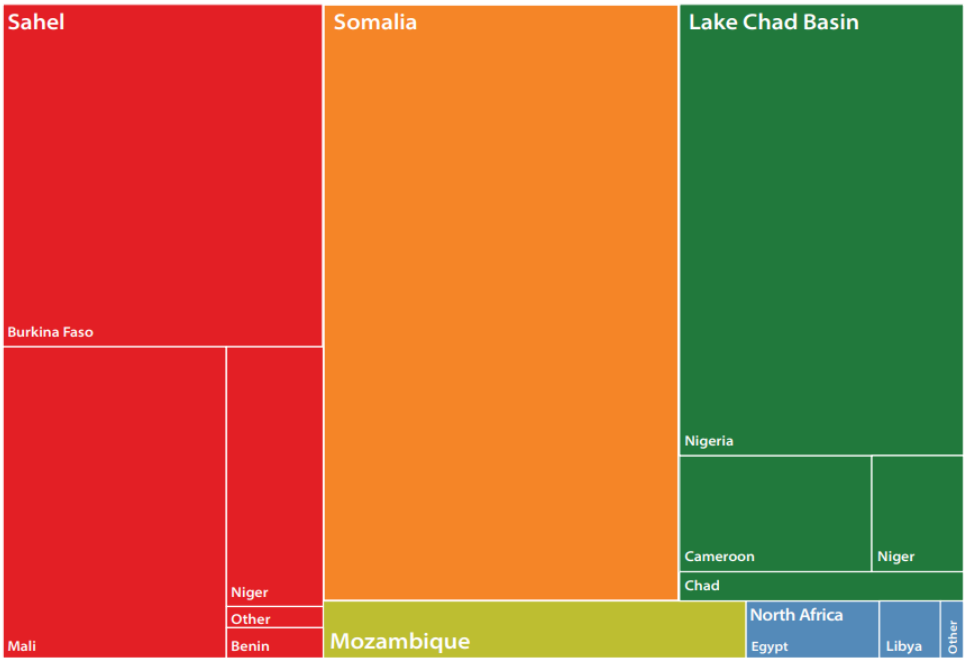


Gráfico 1. Proporción de muertes relacionadas con grupos yihadistas por regiones y países. Fuente: Africa Center for Strategic Studies, *The evolution of Africa's militant islamist groups*. 28/7/2025. Disponible en: https://africacenter.org/wp-content/uploads/2025/09/Deaths-Linked-to-MIGs-In-Last-Decade.pdf

¿Qué podemos deducir de los datos?

En Nigeria hay 92 millones de cristianos y suponen el 43 % de la población del país y un 4 % de los cristianos a nivel mundial[6]. Nigeria ha experimentado en la última década un considerable aumento del número de víctimas mortales relacionadas con grupos islamistas militantes. Varias organizaciones cristianas, como Open Doors, Ayuda a la Iglesia Necesitada o International Christian Concern, elaboran anualmente informes en los que se recogen metódicamente datos procedentes de fuentes fiables y de primera mano, que ilustran muy bien la persecución a la que se ven sometidas muchas comunidades cristianas por todo el planeta, incluidas las nigerianas.

Las cifras más recientes corresponden al último informe de Open Doors, publicado en enero de 2026, y que sostiene que, de los 4.849 cristianos asesinados en todo el mundo

[6] PEW RESEARCH CENTER. *Christian population change*. 9/6/2025. Disponible en: https://www.pewresearch.org/religion/2025/06/09/christian-population-change/#:~:text=The%20number%20(or%20count)%20

por su fe durante el periodo que abarca el informe (octubre 2024-septiembre 2025), 3.490 lo fueron en Nigeria[7].

Sin menospreciar los datos y el trabajo de las mencionadas organizaciones cristinas, las cifras más completas, exhaustivas e ilustrativas para comprender lo que ocurre en Nigeria son las del Observatorio para la Libertad Religiosa en África. Esto es así porque, además del número de cristianos asesinados, recogen el número de víctimas musulmanas y el grupo u organización perpetrador del atentado. De esta manera, son más significativas a la hora de valorar la importancia o no del factor religioso en la violencia.

El propio Observatorio para la Libertad Religiosa en África, en su informe sobre Nigeria, realiza una advertencia respecto a su metodología de trabajo y defiende que la inclusión de atributos como los antecedentes religiosos es fundamental para comprender el alcance y la naturaleza de la violencia y para arrojar luz frente a los análisis tradicionales, que o bien atribuyen toda la culpa al clásico conflicto entre pastores y agricultores — agravado por la degradación medioambiental—, o bien consideran que el tema rector exclusivo es el yihadismo y el intento de imponer el islam con la fuerza de la espada.

«El Observatorio quiere dejar que los datos hablen por sí mismos, sin inclinarse deliberadamente hacia una u otra de estas narrativas», afirma[8].

Según el referido informe, el número total de personas asesinadas en el periodo de cuatro años, que abarca desde octubre de 2019 hasta septiembre de 2023, fue de 55.910. Entre ellas, el número de cristianos fue de 16.769, mientras que el número total de musulmanes fue de 6.235. El número de practicantes de religiones tradicionales africanas fue de 154. La identidad religiosa de 7.722 civiles asesinados se desconoce. Las fuerzas de seguridad (4.953) y los grupos terroristas (20.077) también registraron un elevado número de víctimas mortales.

[7] OPEN DOORS. *World Watch List 2026*. Disponible en: https://www.opendoors.org/en-US/persecution/countries/
[8] OBSERVATORY FOR RELIGIOUS FREEDOM IN AFRICA. *Countering the myth of religious indifference in Nigerian terror*. 29/8/2024. Disponible en: https://orfa.africa/wp/wp-content/uploads/2024/08/26082024-ORFA-4-YEARS-REPORT.pdf

Geopolitical zone	2020-2023							
	Total Killed	Total civilians killed	Christians killed	Muslims killed	ATRs killed	Unknown religious identity	Security Forces killed	Terror Groups killed
North West	18,635	11,626	5,250	3,678	52	2,646	912	6,097
North Central	11,974	8,789	6,081	1,106	22	1,580	584	2,601
North East	18,508	5,521	2,595	1,262	21	1,643	2,612	10,375
South East	3,251	2,273	1,677	78	2	516	526	452
South South	1,978	1,369	622	23	15	709	236	373
South West	1,564	1,302	544	88	42	628	83	179
Grand Total	55,910	30,880	16,769	6,235	154	7,722	4,953	20,077

Tabla 1. Personas asesinadas en Nigeria en el contexto de los «grupos terroristas» desde octubre de 2019 hasta septiembre de 2023. Fuente: Observatorio para la Libertad Religiosa en África. Disponible en: https://orfa.africa/wp/wp-content/uploads/2024/08/26082024-ORFA-4-YEARS-REPORT.pdf

Los militantes fulani armados fueron el grupo terrorista más mortífero para los cristianos (55 %), seguidos por «otros grupos terroristas»[9] (29 %). Boko Haram fue responsable del 6 % de los cristianos asesinados e ISWAP (Estado Islámico de África Occidental) del 2 %. Para los musulmanes, los «otros grupos terroristas» fueron los más mortíferos (responsables del 53 % de los musulmanes asesinados), seguidos por los pastores fulani armados (24 %), Boko Haram (9 %) e ISWAP (4 %).

Perpetrators	2020-2023 Total killings											
	Total # of incidents with killings	Total of killings	Total civilians killed	% total civilians killed	Christians killed	% Christians killed	Muslims killed	% Muslims killed	ATRs killed	Unknown religious identity killed	Security Forces killed	Terror Groups killed
Other Terrorist Groups	3,588	15,954	12,039	**39**	4,895	**29**	3,334	**53**	57	3,753	1,675	2,240
Armed Fulani Herdsmen	2,175	13,109	11,948	**39**	9,153	**55**	1,473	**24**	31	1,291	627	534
Boko Haram	400	4,359	2,200	**7**	971	**6**	548	**9**	-	681	590	1,569
Security Forces	1,934	15,094	1,342	**4**	506	**3**	317	**5**	12	507	272	13,480
Locals	543	1,060	917	**3**	273	**2**	123	**2**	5	516	30	113
Cultists	473	1,116	912	**3**	306	**2**	53	**1**	36	517	6	198
ISWAP	549	4,130	879	**3**	297	**2**	222	**4**	2	358	1,683	1,568
Assailants	139	282	263	**1**	141	**1**	68	**1**	3	51	10	9
Communal clash	44	221	197	**1**	138	**1**	36	**1**	7	16	-	24
IPOB (Indigenous People of Biafra)	80	207	117	**0**	69	**0**	16	**0**	-	32	57	33
Vigilantes	45	378	66	**0**	20	**0**	45	**1**	1	-	3	309
Total	9,970	55,910	30,880		16,769		6,235		154	7,722	4,953	20,077

Tabla 2. Ataques perpetrados por diferentes categorías de agresores entre octubre de 2019 y septiembre de 2023, con porcentajes de civiles, cristianos y musulmanes asesinados por los diferentes agresores. Fuente: Observatorio para la Libertad Religiosa en África. Disponible en: https://orfa.africa/wp/wp-content/uploads/2024/08/26082024-ORFA-4-YEARS-REPORT.pdf

Un dato muy significativo es calcular la ratio entre cristianos y musulmanes asesinados por los diferentes agresores. En este sentido, la cifra más ilustrativa es la notable desproporción entre las víctimas de los pastores fulani armados: 6,2 cristianos

[9] La categoría «otros grupos terroristas» está formada por una variedad de grupos terroristas no identificados, aunque las características de sus ataques eran comparables a los ataques de los pastores fulani armados, Boko Haram y/o ISWAP.

asesinados por cada musulmán. En el caso de Boko Haram fue de 1,8 cristianos por cada musulmán y en el de ISWAP de 1,3 cristianos por cada musulmán.

A la vista de las cifras, el Observatorio defiende que los violentos ataques comunitarios en las zonas centro y norte suelen calificarse como «conflictos entre agricultores y ganaderos» y atribuirse al cambio climático, pero los datos del estudio demuestran que, a menudo, este no es el caso. «Obstinarse en una narrativa genérica, negar los hechos e insistir en la corrección política no solo es, en muchos casos, excesivamente simplista, sino también engañoso e inútil. Por ejemplo, cuando los aldeanos denuncian que han sido atacados por pastores fulani armados o milicias fulani, es importante informar de este hecho en lugar de utilizar la palabra «bandidos» u «hombres armados desconocidos», concluye el Observatorio.

Los fulani han sido tradicionalmente un grupo pastoral y nómada dedicado al pastoreo. Aunque hay otros factores en juego, como la prosperidad económica y el deseo de acaparar tierras, los ataques terroristas perpetrados por grupos armados de fulani no puede reducirse simplemente a un choque por los recursos o a la violencia entre agricultores y pastores. Los fulani atacan estratégicamente a las comunidades cristianas, a los principales líderes cristianos y a las iglesias. Por destacar un episodio paradigmático del terrorismo practicado por estos grupos contra comunidades cristianas, en la víspera de Navidad de 2023, los militantes fulani fueron noticia en todo el mundo al matar a más de 200 cristianos en una serie de ataques coordinados contra 21 aldeas cristianas[10]. Según datos de la Comisión de los Estados Unidos para la Libertad Religiosa Internacional (U.S. Commission on International Religious Freedom), aproximadamente 30.000 militantes fulani operan en varios grupos en el noroeste de Nigeria, con entre 10 y 1.000 miembros cada uno y atacan principalmente a las comunidades cristianas de esta región del país[11].

[10] WENDT, M. *A Case for Nigeria's Country of Particular Concern Status*. International Christian Concern. Disponible en: https://www.persecution.org/wp-content/uploads/2025/06/A-Case-for-Nigerias-CPC-Status-Under-IRFA.pdf
[11] THE U.S. COMMISSION ON INTERNATIONAL RELIGIOUS FREEDOM. *USCIFR Nigeria 2025 annual report*. Disponible en: https://www.uscirf.gov/sites/default/files/2025-04/Nigeria%202025%20USCIRF%20Annual%20Report.pdf

Según Statista[12], de entre los 11.000/12.000 cristianos asesinados por Boko Haram, ISWAP y los militantes fulani entre 2015 y 2020, estos últimos fueron los responsables de más de 7.400 de esos asesinatos[13].

Algunos analistas locales aseguran que ISWAP estaría financiando a militantes fulani en sus ataques contra los agricultores cristianos. Los yihadistas valorarían que es otra nueva oportunidad para atacar a los cristianos, a quienes ven como un obstáculo para establecer un Estado Islámico en África Occidental[14].

Sin embargo, el observatorio independiente de conflictos ALECD[15] defiende la postura opuesta. Según ALECD, a pesar del aumento de los ataques contra los cristianos, esta comunidad no es uno de los objetivos predominantes de la violencia política en Nigeria. Si bien los cristianos representan aproximadamente el 50 % de la población, la violencia dirigida específicamente contra ellos por su identidad religiosa solo representaría el 5 % de los incidentes contra civiles denunciados[16].

ALECD defiende que los medios de comunicación internacionales suelen presentar la violencia como un fenómeno que surge principalmente de tensiones o divisiones religiosas. Pero según ACLED, del análisis de sus datos se desprende que se trata de una simplificación excesiva. Por ejemplo, la violencia en el noroeste abarcaría una amplia gama de identidades, medios de vida y divisiones territoriales, y es perpetrada por múltiples milicias comunitarias y políticas. Los cristianos, según ACLED, no serían el grupo identitario más frecuentemente atacado en Nigeria, ya que hay una mayor tasa de ataques dirigidos a grupos por motivos de género y etnia, así como por profesión y afiliación gubernamental.

[12] Statista es una plataforma global de datos e inteligencia con una amplia colección de estadísticas, informes y análisis sobre más de 80.000 temas procedentes de 22.500 fuentes en 170 sectores.
[13] STATISTA. *Number of Christians killed by terrorist groups in Nigeria between 2015 and 2020, by perpetrator.* 28/11/2025. Disponible en: https://www.statista.com/statistics/1198134/christians-killed-by-terrorist-groups-in-nigeria/
[14] INTERNATIONAL CHRISTIAN CONCERN. *Global Persecution Index 2025.* Disponible en: https://persecution.org/wp-content/uploads/2025/11/2025-Global-Persecution-Index.pdf
[15] ACLED es un observatorio independiente e imparcial de conflictos que proporciona datos y análisis en tiempo real sobre conflictos violentos y protestas en todos los países y territorios del mundo.
[16] ACLED. *Attacks on Christians Spike in Nigeria Alongside Overall Rise in Violence Targeting Civilians*. 21/7/2022. Disponible en: https://acleddata.com/brief/fact-sheet-attacks-christians-spike-nigeria-alongside-overall-rise-violence-targeting

¿Qué defienden los líderes cristianos y el Gobierno federal de Nigeria?

¿Cómo se posicionan los líderes de las comunidades cristianas en el debate sobre el peso del factor religioso en la violencia?

En Nigeria, alrededor del 60 % de los cristianos son protestantes —pentecostales, anglicanos, baptistas, metodistas, presbiterianos o luteranos— y un 37 % católicos[17].

El Consejo Cristiano de Nigeria, que agrupa a una mayoría de las iglesias protestantes, emitió un comunicado[18], el 5 de noviembre de 2025, con motivo de la decisión del Gobierno de Estados Unidos de incluir a Nigeria en su lista de Países de Particular Preocupación por graves violaciones de los derechos humanos y persecución contra los cristianos. El CCN defendió que esta decisión de Estados Unidos no es un acto de intrusión extranjera sino un avance positivo y un acto de solidaridad global. Además, destacó que no es el momento para debates políticos ni narrativas divisivas sobre si existe un genocidio cristiano en Nigeria e hizo un llamamiento a la unión de todos los nigerianos, más allá de las diferencias políticas, étnicas y religiosas, para poner fin al derramamiento de sangre. Además, el CCN denunció la aparente falta de voluntad política para detener las matanzas y los secuestros que han convertido partes de Nigeria en zonas de peligro.

Por su parte, la Conferencia Episcopal Católica de Nigeria, el 25 de noviembre de 2025, hizo lo propio y publicó una declaración conjunta de todos los obispos nigerianos[19] en la que manifestaban su preocupación por las comunidades cristianas, especialmente las de las regiones del norte y del cinturón central del país, que son objeto de repetidos ataques que causan numerosas víctimas. «Estas condiciones insoportables y prolongadas han dado credibilidad a las acusaciones de 'genocidio' en algunos sectores. Sin embargo, conscientes de la dignidad sagrada y el valor de toda vida humana, nos preocupa igualmente que los musulmanes y muchos otros ciudadanos inocentes de diversos orígenes étnicos también hayan sido víctimas de esta misma crueldad», afirman los obispos nigerianos.

[17] PEW RESEARCH CENTER. *Islam and Christianity in Sub-Saharan Africa*. Disponible en: https://www.pewresearch.org/wp-content/uploads/sites/20/2024/06/sub-saharan-africa-chapter-1.pdf
[18] CHRISTIAN COUNCIL OF NIGERIA. *Seize this opportunity now to end killings in Nigeria*. 5/11/2025. Disponible en: https://ccnnigeria.org.ng/seize-this-opportunity-now-to-end-killings-in-nigeria-ccn-admonishes-fg/
[19] CATHOLIC BISHOPS CONFERENCE OF NIGERIA. *Peace in Nigeria: moving from fragility to stability*. 25/11/2025. Disponible en: https://www.slgwitness.com/wp-content/uploads/MOVING-FROM-FRAGILITY-TO-STABILITY.pdf

Además, en el comunicado se hace un llamamiento al Gobierno para que ponga fin a esta violencia y no permita que siga prevaleciendo la impunidad, y destaca que, en algunos casos, ha habido informes sobre respuestas de seguridad retrasadas o retenidas, lo que da la impresión de una posible falta de voluntad para actuar.

Por su parte, el papa León XIV, preguntado, en noviembre de 2025, por un periodista acerca de la seguridad de los cristianos en Nigeria subrayó que «en ciertas zonas del país existe un peligro para los cristianos, pero para todos. Han sido masacrados cristianos y musulmanes». «Hay una cuestión de terrorismo. Hay una cuestión que tiene mucho que ver con la economía, si se quiere, y con el control de las tierras que poseen. Lamentablemente, muchos cristianos han muerto, y creo que es muy importante buscar un camino para que el Gobierno, con todos los pueblos, promueva una auténtica libertad religiosa», concluyó el pontífice[20].

El Gobierno federal de Nigeria, en septiembre de 2025, publicó un comunicado[21] con el que pretendía refutar las acusaciones de inacción y negar que se esté produciendo en el país un genocidio sistemático contra los cristianos.

«Describir los retos de seguridad de Nigeria como una campaña dirigida contra un único grupo religioso es una grave tergiversación de la realidad. Presentar la situación como un ataque deliberado y sistemático contra los cristianos es inexacto y perjudicial. Simplifica en exceso un entorno de seguridad complejo y multifacético y favorece a los terroristas y delincuentes que buscan dividir a los nigerianos por motivos religiosos o étnicos. Las actividades violentas de los grupos terroristas no se limitan a ninguna comunidad religiosa o étnica en particular. Musulmanes, cristianos e incluso aquellos que no se identifican con ninguna religión han sufrido a manos de ellos», defendía el Gobierno federal.

En cualquier caso, el Gobierno federal tuvo que hacer de la necesidad virtud e inmediatamente después de los ataques estadounidenses contra yihadistas en territorio nigeriano que se produjeron en diciembre de 2025, el ministro de Asuntos Exteriores de Nigeria, Yusuf Tuggar, aseguró que el Gobierno federal había sido informado con

[20] BROCKHAUS, H. «El papa León XIV sobre Nigeria: "Han sido masacrados cristianos y musulmanes"», *Aciprensa*. 18/11/2025. Disponible en: https://www.aciprensa.com/noticias/119323/el-papa-leon-xiv-sobre-nigeria-han-sido-masacrados-cristianos-y-musulmanes

[21] *FG Refutes False Claims of Religious Genocide in Nigeria*. 28/9/2025. Disponible en: https://fmino.gov.ng/fg-refutes-false-claims-of-religious-genocide-in-nigeria/

antelación y que habían colaborado con la intervención armada norteamericana. Tuggar declaró a una cadena de televisión local que su país proporcionó a Estados Unidos información sobre los yihadistas antes de las incursiones y que habló por teléfono con el secretario de Estado, Marco Rubio, antes y después del ataque[22].

Conclusión

Aunque buena parte de la violencia que desgarra Nigeria proviene de grupos terroristas yihadistas clásicos como Boko Haram o ISWAP, otros grupos se han radicalizado con el tiempo y contribuyen colectivamente de manera significativa al número total de víctimas mortales en el país, especialmente entre los cristianos.

Si bien algunos conflictos tienen sus raíces más allá de la religión —muchos se basan en tensiones étnicas o se centran en la distribución de recursos limitados—, las divisiones religiosas entre las comunidades, a la vista de los hechos y los datos, han pasado a desempeñar un papel importante, añadiendo mayor complejidad a los conflictos.

Aunque el factor religioso no es el único en juego, ha adquirido en los últimos años gran importancia. Tal y como se desprende de los datos analizados por el Observatorio para la Libertad Religiosa en África, la inclusión de variables como los antecedentes religiosos resulta fundamental para comprender el alcance y la naturaleza de la violencia.

*Óscar Garrido Guijarro**
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

[22] «U.S. launches strikes on ISIS targets in Nigeria on Christmas Day, Trump says», *CBS News*. 26/12/2025. Disponible en: https://www.cbsnews.com/news/u-s-launches-strikes-on-isis-targets-in-nigeria-trump-says/

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

10/2026 4 de febrero de 2026

Javier Fernández Aparicio y
Luis V. Pérez Gil

Las relaciones ruso-chinas en el período de la guerra en Ucrania

Las relaciones ruso-chinas en el período de la guerra en Ucrania

Resumen:

Históricamente Rusia y la República Popular China han desarrollado relaciones pacíficas, basadas en intereses mutuos. La firma de los acuerdos fronterizos durante la primera década del siglo XXI eliminó el principal factor de conflicto entre ambas potencias. Desde entonces aumentaron los intercambios comerciales principalmente en el sector energético, así como un creciente acercamiento político, que se plasmó en posiciones concordantes en las principales organizaciones y foros internacionales. Las sanciones occidentales contra Rusia en 2014 impulsaron los intercambios energéticos, con una balanza comercial persistentemente favorable a Rusia. Desde febrero de 2022 la guerra en Ucrania y el enfrentamiento con Occidente han potenciado las relaciones ruso-chinas en todos los ámbitos; se ha creado una situación de creciente dependencia rusa de China, han aumentado la cooperación política con un enfoque común sobre el orden internacional y han posibilitado nuevos acuerdos, pero, hasta ahora, no se ha formalizado una alianza político-militar.

Palabras clave:

Rusia, República Popular China, cooperación, organizaciones multilaterales, guerra en Ucrania.

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

Russian-Chinese relations in the period of the war in Ukraine

Abstract:

Historically, Russia and China have developed peaceful relations based on mutual interests. The signing of border agreements during the first decade of eliminated the main source of conflict between the two powers. Since then, trade has increased, primarily in the energy sector, along with a growing political rapprochement, reflected in concordant positions in international organizations. Western sanctions against Russia in 2014 increased energy trade, resulting in a persistently favourable trade balance for Russia. Since February 2014, the war in Ukraine and the confrontation with the West have strengthened Russian-Chinese relations across all sectors, creating a situation of increasing Russian dependence on China, enhancing political cooperation with a shared approach to the international order, and enabling new agreements, but without yet formalizing a military alliance.

Keywords:

Russia, People's Republic of China, cooperation, multilateral organizations, war in Ukraine.

Introducción

Es evidente la creciente cooperación militar entre Rusia y la República Popular China a través del intercambio tecnológico, maniobras y ejercicios combinados, especialmente tras la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022. Sin embargo, esta relación mutua transciende el apartado de la seguridad y defensa para plasmarse también en el comercio, los recursos energéticos, las finanzas o su proyección en diversos ámbitos, desde el Ártico a los espacios cibernético y ultraterrestre.

Destaca el hecho de que China se ha convertido en un socio esencial para Rusia, a la que proporciona apoyo político, económico y tecnológico en el contexto de la guerra en Ucrania, aunque existen supuestos límites en el suministro directo de armamento, enfocándose más bien a través de la transferencia de materiales y equipos de doble uso, así como de componentes clave, que están facilitando a Rusia sostener su esfuerzo bélico frente a las sanciones occidentales y la ayuda militar prestada a Ucrania[1].

Hay múltiples factores que explican esta asociación, pero no forman parte de un alineamiento ideológico, sino de intereses mutuos, exceptuando la percepción compartida de Estados Unidos como principal amenaza estratégica tanto para rusos como para chinos[2], los beneficios mutuos en una relación económica y comercial cada vez más expansiva y la progresiva eliminación de antiguas desconfianzas históricas, gracias al empeño, escenificado en sus encuentros, de dos liderazgos tan fuertes como son los de Vladímir Putin y Xi Jinping. Pese a la intensificación de esta cooperación, China y Rusia han evitado crear una alianza política y militar formal[3].

Como se expone más adelante es cierto que ambos países han proclamado una «amistad sin límites» y han profundizado sus vínculos energéticos, militares y diplomáticos, pero también lo es que tanto Putin como Xi han reiterado que no pretenden constituir un bloque militar dirigido contra terceros. Mantienen visiones del mundo

[1] KENDALL-TAYLOR, A. y LOKKER, N. «Russia-China Defense Cooperation», *Working Paper*. Center for a New American Security (CNAS), 2023. Disponible en: https://www.cnas.org/publications/reports/russia-china-relations
Nota: todos los enlaces de este documento están activos a 22 de enero de 2026.

[2] En este sentido, véase el reciente artículo de BADOS NIETO, V. *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*. Documento de Análisis IEEE 79/2025 y la extensa bibliografía ahí citada. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3041071/ni_enemigo_ni_vasallo_2025_dieeea79.pdf

[3] Véase este debate en HUIYUN, F. y KAI, H. «Why will China and Russia not form an alliance? The balance of beliefs in peacetime», *International Affairs* 5. 2024. Disponible en: https://academic.oup.com/ia/article/100/5/2089/7733388

divergentes, basadas además en un recorrido histórico, donde las tensiones entre ambas potencias fueron más comunes en el pasado que los acuerdos firmados hasta ahora[4]. Entonces, ¿cómo se ha llegado a esta situación de cooperación ruso-china cada vez más ampliada? El origen se encuentra en los inicios del siglo XXI, cuando, en el año 2000, el recién elegido presidente Putin apostó por alejarse de la imagen de dos potencias separadas y de espaldas una a la otra. La consolidación, a su vez, de Xi al frente de China desde noviembre de 2012, supuso un renovado interés chino por potenciar una asociación basada en intereses mutuos. De este modo, la cooperación ruso-china es anterior al estallido de la guerra en Ucrania, remontándose al menos a los primeros mandatos de Putin y fue *in crescendo* hasta derivar en la actual alianza, por otra parte, no desprovista de desequilibrios.

Relaciones ruso-chinas de 2001 a 2022

Tras décadas de rivalidad y desconfianza, incluyendo disputas fronterizas[5], la evolución de las relaciones políticas entre Rusia y China desde finales de los noventa del siglo pasado no fue lineal. Después de 1991 Rusia heredó el estatus de superpotencia derrotada, mientras China emergía gradualmente como una potencia en ascenso. Durante los primeros años postsoviéticos, bajo el mandato de Boris Yeltsin (1991-1999), el Kremlin priorizó sus relaciones con Occidente y relegó lo concerniente a China a un segundo plano, sostenido en declaraciones políticas, cierta coordinación diplomática y ventas rusas de armamento, pero con vínculos económicos limitados[6].

De hecho, la política respecto a China de los gobiernos de Yeltsin correspondía al período final soviético (1985-1991) cuando Mijaíl Gorbachov impulsó un giro doctrinal hacia una mayor seguridad común, la reducción unilateral de fuerzas fronterizas y una normalización de las relaciones bilaterales en un acuerdo de 1991, un primer tratado que delimitó gran parte de la frontera oriental común y que incluyó la retirada de tropas

[4] PONTIJAS CALDERÓN, J. L. *Las distintas visiones de Rusia y China sobre la multipolaridad*. Documento de Opinión IEEE núm. 91/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO91_2024_JOSPON_Rusia-China.pdf

[5] LAIRD, R. «Russian Geopolitical Challenges: A Window into Sino-Russian Territorial Tensions», *Defense.info*. 22 de julio de 2025. Disponible en: https://defense.info/global-dynamics/2025/07/russian-geopolitical-challenges-a-window-into-sino-russian-territorial-tensions/

[6] LUBINA, M. *Russia and China: A Political Marriage of Convenience-Stable and Successful*. Leverkusen-Opladen, Verlag Barbara Budrich, 2017. Disponible en: https://research.ebsco.com/linkprocessor/plink?id=24e54336-d004-3ac8-a3d7-60e46592543a

fronterizas. Estas medidas permitieron cerrar décadas de confrontación y sentaron las bases de una cooperación duradera que continuaría tras el colapso soviético. Yeltsin y su ministro de Asuntos Exteriores, Evgueni Primakov, decepcionados por los limitados beneficios de su alineamiento con Estados Unidos, empezaron a valorar una mayor cercanía al eje asiático y, en este contexto, la asociación con China adquirió un carácter utilitarista y centrado en la cooperación militar-industrial, el suministro de armamento avanzado y, sobre todo, en una coordinación estratégica creciente frente a la hegemonía estadounidense en un mundo que parecía unipolar[7].

En este contexto, en abril de 1996 durante una cumbre bilateral celebrada en Pekín entre el líder chino Jiang Zemin y el presidente Yeltsin, se estableció una «asociación estratégica». Pocos días después Jiang y Yeltsin volaron a Shanghái para reunirse con los presidentes de Kirguistán, Tayikistán y Kazajistán, donde firmaron un acuerdo sobre la «construcción de confianza en el ámbito militar de las zonas fronterizas», coalición que evolucionaría hasta convertirse en la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Un año después, en 1997, con ocasión de una nueva visita de Jiang a Moscú se firmó la «Declaración conjunta sobre un mundo multipolar» donde apuntaban al establecimiento de un nuevo orden internacional[8].

Llegada de Putin a la presidencia e inicio del estrechamiento de relaciones

En agosto de 1999 Yeltsin nombró a Putin primer ministro; el 31 de diciembre se convirtió en presidente interino y desde mayo de 2000 consolidó su posición tras ganar las elecciones presidenciales. Asentado en el poder, e impulsado por la decepción rusa con Occidente y la progresiva expansión de la OTAN hacia el Este, aunque inicialmente sin abandonar la órbita estadounidense, de la mano de Primakov impulsó el acercamiento definitivo a China bajo las tesis de un renovado euroasianismo[9]. El primer hito fue el Tratado de Buena Vecindad, Amistad y Cooperación de julio de 2001, que resolvió las disputas fronterizas, reconociendo explícitamente la inviolabilidad de las fronteras y la

[7] JACOBSEN, C. «Russia-China: The New “Strategic Partnership”», *European Security* 4. 1998, pp. 1-11. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/09662839808407381

[8] MORALES, J. «La “asociación estratégica” ruso-china: desafíos, oportunidades e implicaciones para la seguridad regional», *UNISCI Discussion Papers*. Mayo, 2024. Disponible en: https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-72536/Javier5.pdf

[9] Sus exponentes intelectuales más destacados en la actualidad son Alexander Dugin y Serguéi Karaganov, que cuentan con el favor del Kremlin.

renuncia al uso de la fuerza. Además, puso a ambas potencias en una lógica compartida para avanzar en un nuevo marco multilateral, que permitió impulsar ese mismo año la OCS, comenzar a hablar de estabilidad regional y rechazo al orden unipolar estadounidense.

Entre 2004 y 2008 se firmaron los acuerdos finales de delimitación y demarcación, cerrando definitivamente la cuestión fronteriza. El punto más sensible fue el reparto de varias islas fluviales en los ríos Amur y Ussuri que se resolvió compartiendo aproximadamente la mitad de esos territorios, en lo que fue un gesto de gran carga simbólica que el gobierno chino interpretó como el cierre oficial del legado de los tratados desiguales y el inicio de una nueva época de amistad y cooperación.

La crisis financiera de 2008 dio otro impulso a la profundización de las relaciones mutuas, en esos momentos, expresada de nuevo en el comercio de armas, pero con ciertas cautelas chinas sobre su dependencia tecnológica y la existencia de intereses divergentes, que para China eran la necesidad de estabilidad para crecer, y para Rusia, el desagravio percibido de su estatus internacional y reivindicarse frente a Occidente. En ese momento fue significativa la ruptura del grupo G8 (principales economías del mundo occidental más Rusia), que se había formado en 1998. Desde el lado ruso-chino se impulsó el G20, elevado al nivel de cumbre de jefes de Estado y pasando a convertirse en el centro de gravedad de la gobernanza económica global, reflejando una realidad en la que Occidente ya no podía actuar solo[10].

Otro paso adelante se produjo en junio de 2009 con la cumbre de constitución del grupo BRIC (después BRICS) en Ekaterimburgo con Brasil, Rusia, India y China, donde chinos y rusos han desempeñado el papel principal desde su inicio. Para China ofrecía un marco multilateral flexible desde el que proyectar su creciente peso económico sin asumir todavía un liderazgo claro, mientras que a Rusia le daba una dimensión más geopolítica y estratégica contra la hegemonía occidental.

En 2010 el acuerdo entre Noruega y Rusia sobre la isla del Oso simbolizó el paso de un antagonismo histórico a socios confiables, configurando un precedente de compromiso común en el Ártico que China y Rusia podían aplicar como modelo para otras regiones

[10] ESTEBAN RODRÍGUEZ, M. y MARTÍN RODRÍGUEZ, R. «Política exterior», *Introducción a la China actual*. Alianza, 2024, pp. 145-191.

como Asia Central, donde han logrado una coexistencia funcional: la primera domina el ámbito económico y energético, mientras que la parte rusa conserva la primacía en seguridad evitando una competencia abierta[11].

El inicio de una relación desequilibrada

Desde la segunda década del siglo XXI el acercamiento ruso-chino no hizo otra cosa que aumentar, impulsado cada vez más por la percepción compartida de rechazo a la hegemonía estadounidense y los valores y normas promovidos por Occidente. Precisamente el deterioro de las relaciones entre Rusia y Occidente a partir de 2014, como consecuencia de la anexión rusa de Crimea y su implicación en la guerra civil ucraniana, aceleró esa convergencia, pero ahora basada en la necesidad y la búsqueda de apoyo internacional, aunque China no reconoce la anexión de Crimea ni de otros territorios. El Kremlin aceptó concesiones significativas a China a cambio de mayor cooperación y acuerdos comerciales[12]. De este modo, firmaron un acuerdo energético por importe de 400.000 millones de dólares durante treinta años, que garantizó ingresos estables en el presupuesto ruso durante un período de paulatino choque con Occidente.

La cooperación bilateral se intensificó en múltiples dimensiones, desde la política, la militar, la tecnológica y la económica hasta la diplomática, en un proceso paralelo al deterioro de las relaciones de ambas potencias con Estados Unidos y sus aliados, a los que consideran cada vez más hostiles. Durante el período que medió hasta el estallido de la guerra en Ucrania, el 24 de febrero de 2022, aumentó la cooperación en defensa: Rusia proporcionó a China sistemas de armas avanzados y experiencia operativa. Mientras tanto, China aportó capital, acceso a mercados abiertos (fundamental el energético, donde acabó convirtiéndose en el principal país importador de gas y crudo) y tecnología, donde ambos países cooperaron para reducir su dependencia de Occidente en el ciberespacio y acelerar la innovación en áreas como la inteligencia artificial, el 5G y la biotecnología, ámbitos que, además, se relacionan con el control interno de sus regímenes, proyectando a la vez influencia hacia terceros países. Por consiguiente, el

[11] Véase KACZMARSKI, M. «Russia-China Relations and the West», *Russia and the West: Reality Check*. Working Paper. Center for Transatlantic Relations, marzo de 2017. Disponible en: https://archive.transatlanticrelations.org/wp-content/uploads/2017/03/RBSG-Ostpolitik-2-track-2-book-Kaczmarski-final_website2.pdf

[12] En KIRCHBERGER, S, SINJEN, S. y WÖRMER, N. *Russia-China Relations. Emerging Alliance or Eternal Rivals?* Springer, 2022. Disponible en: https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-030-97012-3

Kremlin fue optando por profundizar la cooperación con una China emergente en lugar de tratar de equilibrarla, para lo que carecía de capacidad[13].

Relaciones desde 2022 a la actualidad

En el período que comienza a finales de febrero de 2022 hasta la actualidad las relaciones bilaterales han estado marcadas por un rápido acercamiento ruso, orientado a obtener no solo el apoyo político, sino también económico y financiero de China, para sostener su esfuerzo de guerra en Ucrania. Las iniciativas y propuestas rusas se han articulado mediante la celebración de sucesivas cumbres bilaterales, la sintonía entre Putin y Xi Jinping y la firma de importantes acuerdos en materias prioritarias.

El máximo nivel de estas reuniones se alcanzó durante la cumbre de Pekín del 2 de septiembre de 2025, con la firma del acuerdo para construir el nuevo gasoducto Poder de Sibería-2, seguida al día siguiente del reconocimiento de la estrecha amistad ruso-china (y también norcoreana) durante las celebraciones del 80.º aniversario de la victoria en la guerra en el Pacífico. Se trata de mensajes estratégicos que ambas partes explotan conforme a sus intereses.

Al mismo tiempo, han continuado fortaleciendo su asociación de los foros multilaterales en los que participan, desde el Consejo de Seguridad de la ONU hasta las organizaciones regionales en las que comparten intereses y mantienen posiciones comunes, tratando de atraer a más países del Sur Global y mostrándose como potencias benévolas al denunciar las políticas de dominación occidentales desde hace varios siglos[14]. De este modo, defienden un supuesto nuevo proceso de segunda descolonización que tendría como finalidad crear un orden internacional más equilibrado y en el que se reconozcan sus intereses.

[13] Véase KENDALL-TAYLOR, A. y SHULLMAN, D. *Navigating the Deepening Russia-China Partnership*. CNAS, enero de 2021. Disponible en: https://www.cnas.org/publications/reports/navigating-the-deepening-russia-china-partnership

[14] Este es el objetivo a largo plazo de las cumbres Rusia-África y del Foro de Cooperación China-África donde consiguen convocar a todos los países africanos, destacando además que China y Rusia son los principales suministradores de armas.

Inicio de la guerra en Ucrania

Veinte días antes del inicio de la invasión de Ucrania, el presidente Putin realizó una visita oficial a Pekín con motivo de la inauguración de los Juegos Olímpicos de invierno. En un encuentro con Xi, el 4 de febrero de 2022, sentaron las bases de las relaciones posteriores con una declaración conjunta titulada «Entrando en una nueva era y el desarrollo sostenible»[15]. Además, firmaron dieciséis acuerdos intergubernamentales que abarcan desde el comercio de bienes y servicios, las inversiones, las aduanas y las operaciones financieras hasta la cooperación aeroespacial y la complementariedad de los sistemas de navegación por satélite GLONASS y BeiDou. Asimismo, rubricaron otros cuatro contratos entre los gigantes energéticos rusos Gazprom y Rosneft y sus homólogos chinos. La firma de estos acuerdos conllevó un fuerte mensaje político-estratégico en un contexto de creciente deterioro de la situación de seguridad en la frontera ruso-ucraniana.

De este modo, después de dos años y medio sin reuniones presenciales debido a las restricciones impuestas por la pandemia de la COVID-19, Putin y Xi retomaron sus encuentros regulares: dos en 2022 (4 de febrero y 15-16 de septiembre), dos en 2023 (20-22 de marzo y 17-16 de octubre), tres en 2024 (16-17 de mayo, 3 de junio y 22-24 de octubre) y dos en 2025 (8-9 de mayo y 31 de agosto a 3 de septiembre). En todos los casos estuvieron acompañados de importantes delegaciones gubernamentales y empresariales, mostrando su cercanía personal, la intensidad de las relaciones bilaterales y el apoyo político decisivo de China para sostener una pugna contra Occidente en el contexto de la guerra en Ucrania[16].

Debido a los intentos de aislamiento internacional de Rusia por parte de Occidente y como consecuencia de una orden de detención dictada contra el presidente ruso por el Tribunal Penal Internacional, este delegó su representación en las organizaciones internacionales y en ciertos viajes en su ministro de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, uno de los funcionarios que lleva más tiempo con Putin en su función. No obstante,

[15] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/67712

[16] Además hubo varios encuentros entre Xi y el principal aliado de Rusia, el presidente bielorruso, Alexander Lukashenko (2 de marzo de 2023 y 4 de diciembre de 2023, 4 de junio y 3 de septiembre de 2025). También se intensificaron las reuniones de ministros de Defensa de ambos países y en julio de 2024, se desarrolló el primer ejercicio combinado entre fuerzas de ambos países en territorio bielorruso.

cuando se trataba de visitas a países estratégicos como India o la propia China, o reuniones de foros como la OCS, es el mismo presidente ruso quien viaja personalmente.

Desarrollo de las relaciones políticas

No es posible aseverar que el presidente Putin revelara los planes bélicos a su homólogo chino durante la visita a Pekín, pero es muy significativo que, un día después de la invasión, el 25 de febrero de 2022, Xi manifestara su apoyo a Rusia, no solo al no condenar la agresión, sino también al declarar que respetaba las acciones rusas en la crisis ucraniana[17]. Además, ofreció su mediación para conseguir un alto el fuego inmediato, después una solución negociada y una propuesta de plan de paz, posición que ha mantenido hasta ahora, pero sin resultados prácticos. Poco después, en una votación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que contó con once votos afirmativos de quince, el representante chino se abstuvo en un proyecto de resolución condenatoria de la agresión, que, en cualquier caso no salió adelante por el veto ruso[18].

Un mes después (24 de marzo de 2022), China fue el único miembro del Consejo de Seguridad que votó a favor de un proyecto de resolución presentado por el representante ruso sobre ayuda humanitaria en el conflicto ucraniano. Por su parte, el 12 de junio de 2022 el ministro de Defensa chino, general Wei Fenghe, que dejaría de ejercer en 2023 acusado de corrupción, negó durante una conferencia en el Foro de Seguridad de Shangri-La en Indonesia, que su país estuviera prestando apoyo material a Rusia, rechazando que las sanciones ayudasen a resolver el conflicto y mostrándose favorable a las negociaciones directas entre las partes, es decir, una posición completamente contraria a las tesis occidentales que apostaban por la derrota de Rusia.

Este enfoque se reafirmó en una conversación telefónica entre Putin y Xi el 15 de junio de 2022. En un extenso comunicado final, además de referencias al apoyo mutuo en foros y organismos internacionales y al aumento de la cooperación técnica y militar, la parte china señaló «la legalidad de las acciones tomadas por Rusia para proteger sus intereses nacionales fundamentales frente a los desafíos a su seguridad creados por

[17] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/67868
[18] En: https://news.un.org/en/story/2022/02/1112802

fuerzas externas»[19]. El comunicado del Kremlin enfatizaba que las relaciones bilaterales habían alcanzado un nivel sin precedentes.

Por segunda vez en 2022, Putin y Xi se vieron durante la cumbre de Samarcanda de la OCS, celebrada los días 15 y 16 de septiembre. El presidente ruso agradeció públicamente la posición «equilibrada» de China en el conflicto ucraniano y respondió con una declaración de apoyo al principio de una sola China, tras la visita de la presidenta de la Cámara de Representantes estadounidense, Nancy Pelosi, a Taipéi en agosto anterior[20]. Este apoyo fue reiterado por Putin en el Foro de Seguridad de Valdái el 27 de octubre de 2022[21]. Estas declaraciones tuvieron lugar en un momento de empeoramiento de la situación militar rusa en Ucrania[22].

En 2023 Putin recibió a Xi en Moscú del 20 al 22 de marzo en su primera visita al extranjero tras su reelección para un tercer mandato presidencial y casi cuatro años después de su última estancia en Rusia, en junio de 2019. El presidente Xi reiteró que China estaba lista para desempeñar un papel constructivo en la búsqueda de una solución política a la crisis ucraniana[23]. La cumbre concluyó con una declaración conjunta sobre la asociación integral y la cooperación estratégica, con un capítulo dedicado al control de armas y la estabilidad nuclear, además de la firma de dos acuerdos comerciales[24].

Otra cumbre tuvo lugar en Pekín el 17 de octubre de 2023, con motivo de la asistencia de Putin al 3.er Foro de la Franja y la Ruta, donde se firmaron nuevos acuerdos sobre suministro de hidrocarburos, que aseguraban el flujo de ingresos necesarios para poder

[19] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/68658
[20] Durante la inauguración del XX Congreso del Partido Comunista chino (PCCh), el 16 de septiembre de 2022, el presidente Xi declaró: «Continuaremos buscando la reunificación pacífica con Taiwán. Pero nunca prometeremos renunciar al uso de la fuerza. Y nos reservamos el derecho de aplicar todas las medidas necesarias». También anunció la aceleración de los planes de modernización militar. El congreso finalizó con su reelección para un tercer mandato presidencial de cinco años. Disponible en: http://20th.cpcnews.cn/english/index.html En marzo de 2023 Xi nombró primer ministro a su antiguo jefe de gabinete en la provincia de Zhejiang, Li Qiang, así como nuevos ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa, tratando de reforzar la lealtad personal en los puestos principales. Sin embargo, los dos últimos fueron cesados en sus puestos a los seis y ocho meses bajo acusaciones de corrupción.
[21] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/69695
[22] Véase PARDO DE SANTAYANA, J. *La asociación estratégica chino-rusa sigue gozando de buena salud*. Documento de Análisis IEEE 3/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA03_2023_JOSPAR_Asociacion.pdf
[23] El 24 de febrero de 2023 el Ministerio de Asuntos Exteriores chino publicó un documento con su propuesta de solución política de la crisis en Ucrania. Disponible en español en: https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202302/t20230224_11030757.html
[24] Disponible en: http://www.kremlin.ru/supplement/5920

seguir financiando la guerra en Ucrania[25]. Por tanto, se observa una pauta clara: tras cada cumbre bilateral, Rusia refuerza el apoyo chino a cambio de asegurar los suministros energéticos al gigante asiático, la aplicación de precios preferentes y la realización de pagos en las monedas nacionales, circunstancias que los separan paulatinamente del dólar y los hacen más inmunes a las sanciones occidentales. Sin embargo, la relación se vuelve progresivamente más asimétrica y la supervivencia estratégica rusa en su pugna con Occidente pasa a depender cada vez más de esta amistad[26].

En 2024 una nueva cumbre se celebró en Pekín del 16 al 17 de mayo. Putin declaró que las relaciones bilaterales respondían a los intereses de ambos países y, al mismo tiempo, promovían la estabilidad mundial en un nuevo orden mundial multipolar[27]. También hablaron de la cooperación exitosa en organizaciones internacionales y acordaron seguir trabajando en mecanismos destinados a combatir las sanciones occidentales. La reunión concluyó con la firma de diez acuerdos de cooperación bilateral.

Un segundo encuentro tuvo lugar durante la cumbre de Astaná de la OCS el 3 de julio de 2024[28], en el que Putin reiteró que las relaciones bilaterales se encontraban en el mejor nivel de su historia, y destacó el crecimiento del comercio bilateral y la cooperación en los asuntos internacionales. Por su parte, Xi habló de una agenda centrada en áreas prioritarias y del desarrollo de los acuerdos firmados hasta entonces.

Del 22 al 24 de octubre de 2024 se reunieron por tercera vez con motivo de la cumbre de Kazán del BRICS, donde Putin tuvo oportunidad de abordar los temas comunes de la política exterior rusa desde el comienzo de la guerra en Ucrania, como el reconocimiento de intereses mutuos, soberanía, el surgimiento de un nuevo orden multilateral y la creación de mecanismos financieros que permitieran sortear las sanciones

[25] El presupuesto de defensa ruso pasó de 66.000 millones de dólares en 2021 a 149.000 millones en 2024 (datos del SIPRI).
[26] Así, el 4 de diciembre de 2025 el presidente del banco estatal VTB, Andrey Kostin, propuso establecer un mecanismo para el pago del petróleo ruso por parte de los operadores indios, empleando el yuan como moneda intermedia. Las transacciones de cambio de divisas para pares rupia-rublo-yuan se realizarían a través de VTB India y VTB Shanghái en un sistema cerrado, y los yuanes depositados se emplearían para pagar importaciones rusas procedentes de China. Son acuerdos que tratan de escapar de la trampa de las sanciones occidentales.
[27] Putin insistió en este tema durante su intervención en el Foro Económico Internacional de San Petersburgo el 7 de junio de 2024 y también en la edición de 2025, durante su discurso en la sesión plenaria del 20 de junio.
[28] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/74461

occidentales[29]. Por su parte, Xi realizó una nueva declaración sobre la necesidad de lograr un fin negociado al conflicto ucraniano lo antes posible.

En 2025 el presidente Xi visitó Moscú los días 8 y 9 de mayo con motivo del 80.º aniversario del final de la Segunda Guerra Mundial en Europa. La reunión bilateral se centró en los asuntos económicos prioritarios para Rusia, en los que Putin señaló la expansión en el mercado ruso de las empresas chinas de automoción, electrónica y microelectrónica. Al finalizar emitieron una declaración conjunta sobre estabilidad global, en la que pedían el abandono de políticas propias de la Guerra Fría, apelaban a la resolución pacífica de los conflictos y subrayaban la necesidad de garantizar la estabilidad en el Ártico[30].

El segundo encuentro fue el más largo del período analizado, porque coincidió con la celebración sucesiva de tres eventos en China. El primero fue la cumbre de la OCS en Tianjín, los días 31 de agosto y 1 de septiembre, donde Putin y Xi conversaron sobre las negociaciones con Estados Unidos para poner fin al conflicto ucraniano. El segundo fue la cumbre ruso-china en Pekín, el 2 de septiembre, donde Putin habló de «dos potencias, dos amigos, solos»; Xi elogió su «plena colaboración estratégica» en el objetivo común de construir un orden internacional más justo y con gobernanza global, y se firmaron importantes acuerdos energéticos[31].

En el ámbito político-estratégico sirvió para confirmar la vigencia del pacto ruso-chino sobre una Mongolia independiente como zona de amortiguación entre las dos potencias, así como la garantía de dicho estatuto, originalmente impuesto por la Unión Soviética a China. Además, el gobierno chino anunció que aboliría de forma unilateral el visado para los ciudadanos rusos, medida que fue aprobada poco después por la parte rusa en reciprocidad[32]. Por último, el tercer evento fue el desfile militar en Pekín con motivo del

[29] Véase 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/
[30] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/76870
[31] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/77902
[32] Así lo anunció Putin durante la visita del primer ministro Li Qiang a Moscú el 18 de noviembre de 2025.

80.º aniversario de la victoria china sobre Japón en 1945 (3 de septiembre)[33], donde Xi dio un lugar de preferencia tanto a Putin como al líder norcoreano Kim Jong-un[34].

Más allá de estas reuniones entre presidentes, destacados funcionarios del régimen ruso han mantenido reuniones bilaterales con sus homólogos chinos en Rusia, China y en terceros países, para desarrollar las agendas acordadas en las cumbres bilaterales. También hubo visitas de delegaciones parlamentarias tanto de la Duma como del Consejo de la Federación, encabezadas por sus respectivos presidentes, Viacheslav Volodin y Valentina Matviyenko, así como de la Asamblea Popular Nacional china.

Además, por parte rusa, el 13 de septiembre de 2022, Putin nombró al entonces viceministro de Asuntos Exteriores, Igor Morgulov, como nuevo embajador en China, en sustitución de Andrey Denisov, con el objetivo de reforzar el carácter político de su misión. Zhang Hanhui ejerce como embajador chino en Rusia desde agosto de 2019.

El ámbito económico-energético

Durante una conversación telefónica el 15 de junio de 2022, Putin y Xi afirmaron que esperaban una cifra récord en los intercambios comerciales anuales. En septiembre Putin declaró en el Foro Económico Oriental en Vladivostok (el segundo más importante del país, después del de San Petersburgo) que se había establecido un objetivo a corto plazo de 200.000 millones de dólares[35] y que Rusia cumpliría sus obligaciones de suministro de hidrocarburos con independencia de las medidas de presión de Occidente. Es decir, el aumento del comercio bilateral estaba ligado a la expansión acelerada de las importaciones chinas de hidrocarburos rusos, que buscaban nuevos mercados y clientes ante las sanciones de Estados Unidos y de países aliados.

El 16 de noviembre de 2022 el director del Fondo Ruso de Inversión Directa, Kirill Dmitriev, anunció que el comercio bilateral había superado los 150.000 millones de dólares frente al total de 140.000 millones en 2021. El embajador Zhang Hanhui elevó

[33] En el desfile, las Fuerzas Armadas chinas mostraron por primera vez todos los componentes de su triada nuclear.
[34] Véase en PÉREZ GIL, L. «Nuevos modelos de visibilidad y legitimidad internacionales en un mundo complejo e inestable», *Blog Política y Derecho Internacional*. Octubre de 2025. Disponible en: https://ullderechointernacional.blogspot.com/2025/10/nuevos-modelos-de-visibilidad-y.html.
[35] En 2018 por primera vez, los intercambios comerciales ruso-chinos alcanzaron los 100.000 millones de dólares.

esa expectativa hasta los 180.000 millones, pero el resultado superó las expectativas alcanzando los 190.172 millones de dólares[36], un 29,3 % más que el año anterior.

Para 2023 plantearon un objetivo de 200.000 millones de dólares, pero el ejercicio terminó con un volumen de 240.110 millones, un aumento del 26,3 %. Las exportaciones rusas ascendieron a 129.130 millones de dólares (+12,7 %) y las exportaciones chinas sumaron 110.970 millones, con un extraordinario aumento del 46,9 % y una balanza favorable a Rusia de 18.160 millones de dólares. El gobierno ruso declaró que cerca del 92 % de las operaciones se formalizaron en las respectivas monedas nacionales[37]. De este modo, el Kremlin contaba con recursos para seguir financiando su guerra gracias a su capacidad para sortear las sanciones, vendiendo masivamente gas y petróleo, sobre todo a China e India, sus dos principales clientes. En 2024 los intercambios comerciales sumaron 244.800 millones de dólares (+1,9 % respecto al año anterior), las exportaciones rusas fueron de 129.300 millones y las exportaciones chinas de 115.800 millones, con un superávit a favor de Rusia de 13.800 millones.

En 2025, después de tres años de crecimiento acelerado, el comercio total ascendió a 228.100 millones de dólares, una disminución del 6,9 %; las exportaciones rusas quedaron en 124.790 (-3,9 %) y las exportaciones chinas en 103.300 millones (-10,4 %), volviendo a aumentar el saldo a favor de Rusia hasta 21.490 millones. Autoridades de ambas potencias han declarado que se debió a circunstancias de los mercados y aunque aún no hay datos oficiales de cierre del año, del lado ruso se explica por la caída de precios del petróleo en el mercado internacional[38], mientras que por el lado chino se debe a una demanda interna más débil de los consumidores y empresas rusas, que redujeron las compras de bienes del extranjero. No obstante, es necesario mantener el seguimiento de los datos para sacar las conclusiones adecuadas[39].

De este modo, el 28 de marzo de 2025 el presidente Putin destacó durante una reunión gubernamental que Rusia había superado a todas las economías europeas, alcanzando

[36] Los datos proceden de la Administración General de Aduanas china.
[37] Durante la cumbre celebrada en Moscú del 20 al 22 de marzo de 2023 aprobaron un acuerdo para emplear sus propias monedas nacionales respaldadas con sus reservas de oro. Aquí se entiende la declaración del Banco de Rusia, el 23 de marzo de 2023, sobre la acumulación de oro por valor de 135.600 millones de dólares. A enero de 2026, el saldo era de 326.500 millones (en 2025 el precio del oro aumentó 1,7 veces).
[38] Se estima una caída en los ingresos del petróleo del 23,8 % (datos provisionales del Ministerio de Hacienda ruso).
[39] Con datos de enero de 2026 el PIB ruso creció 0,9-1 % (en 2024 fue del 4,3 %), el déficit presupuestario fue del 2,6 % y las reservas internacionales alcanzaron los 763.900 millones de dólares. Por su parte, el consumo energético bajó por primera vez en cuatro años un 1,1 %, lo que indica una caída de la actividad general.

el cuarto puesto mundial medido en PIB PPA, solo por detrás de China, Estados Unidos y la India[40]. Se trata de un logro extraordinario si se tienen en cuenta las sombrías previsiones que se habían apuntado en 2022[41].

El 2 de septiembre de 2025 durante la cumbre ruso-china en Pekín, Xi y Putin firmaron, junto con el presidente mongol Ukhnaagiin Khurelsuk, un importantísimo acuerdo gubernamental que puso en marcha los proyectos de gasoductos Soyuz-Vostok y Poder de Sibería-2[42], con los que se espera duplicar la capacidad de suministro de gas por tubería a volúmenes casi equivalentes a los de los gasoductos Nord Stream, inoperativos desde el 26 de septiembre de 2022[43]. Gazprom y la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC) firmaron un acuerdo de cooperación a largo plazo, y VEB.RF anunció planes de inversión en las industrias petrolera, gasística, química, maderera y centros logísticos.

Para alcanzar estos objetivos se ha trabajado en la mejora de las infraestructuras logísticas, como la apertura del primer puente ferroviario sobre el río Amur en la frontera de Nizhneleninskoye-Tongjiang en noviembre de 2022, y en junio de 2025 se abrieron nuevas líneas de transporte de minerales de Jabárovsk a Fuyuan y de cemento de Tongjiang a Denisovka.

Durante la visita de Xi a Moscú en marzo de 2023 el gobierno ruso declaró a China como socio principal para el desarrollo de la Ruta Marítima del Norte (RMN), espacio en el que no ha dejado de aumentar su influencia con el objetivo de contar con una ruta logística global adicional fuera del control occidental[44]. De este modo, el 26 de noviembre de 2024 se reunió por primera vez en Múrmansk la comisión bilateral para la RMN, mientras que el 15 de octubre de 2025 se celebró la segunda en Harbin[45].

[40] Confirmado por informes del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional.
[41] Véase PÉREZ GIL, L. *Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania*. Documento de Análisis IEEE 48/2024, donde se analiza el presupuesto ruso de 2024 a 2026 en un escenario de guerra larga. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf
[42] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/77901
[43] Los acuerdos incluyen aumentar la capacidad de trasiego del Poder de Siberia de 38.000 a 44.000 millones de m³ anuales, más la construcción del Poder de Siberia-2, que aportará 50.000 millones de m³ anuales, para alcanzar en 2030 los 94.000 millones de m³ anuales.
[44] Véase *in extenso* ROMERO JUNQUERA, A., AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. y PÉREZ GIL, L. «El Ártico como espacio de conflicto», *Panorama geopolítico de los conflictos 2025.* Madrid, Ministerio de Defensa, 2025, pp. 203-236. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/panorama-geopolitico-de-los-conflictos-2025-revistas-pdf.html
[45] El mismo día un buque chino completó el primer tránsito de contenedores de China a Europa a través de la RMN. Salió de Ningbo el 23 de septiembre de 2025 y llegó al puerto británico de Felixstowe.

En cuanto a la cooperación energética, hasta 2022 los principales proyectos eran el gasoducto Poder de Siberia y la participación china en el proyecto gasístico Yamal. Durante la visita de Putin a Pekín, el 4 de febrero de 2022 se firmaron sendos contratos para el suministro de 10.000 millones de m^3 de gas natural licuado (GNL) y 100.000 millones de toneladas de petróleo en un período de diez años. De este modo, en 2022 las exportaciones rusas de gas y petróleo a China aumentaron un 44,5 % y un 8,2 %, respectivamente.

En octubre de 2023 se anunció la firma de un contrato entre Gazprom y la CNPC para aumentar el suministro de gas ruso a través del gasoducto Poder de Siberia, y se examinaron los avances en los proyectos de los gasoductos Soyuz-Vostok, a través de Mongolia, y Poder de Siberia-2, con capacidad equivalente a la del Nord Stream-2. De este modo, Rusia pasó de suministrar 4.100 millones de m^3 de gas en 2021 a 31.120 millones en 2024[46], a los que hay que sumar 8,3 millones de toneladas de GNL transportadas por barco[47]. También hay planes para llegar a 85.000 millones de m^3 en 2030.

En efecto, los buques rusos aumentaron el trasiego de GNL y petróleo desde las terminales de carga de San Petersburgo y Sabetta hacia puertos chinos a través de la RMN. En 2024 las exportaciones rusas de petróleo a China alcanzaron un volumen récord de 108,5 millones de barriles (una media de 2,17 millones de barriles diarios)[48]. El resultado es que Rusia se ha convertido en el principal suministrador de petróleo y el tercero de gas natural a China.

Asimismo, empresas chinas colaboran activamente en la construcción de infraestructuras de procesamiento de gas que funcionan en la península de Guidán, en Yamalo-Nenets; de embarcaciones destinadas a las nuevas centrales nucleares flotantes rusas, que apoyarán la explotación de la gigantesca cuenca minera Baimskaya, en Chukotka; así como de buques remolcadores con capacidad polar, destinados a operar en la RMN. También hay planes para participar en la explotación del yacimiento de litio de Kolmozerskoye, en Kola.

[46] Los suministros de gas ruso por gasoducto comenzaron en 2019.
[47] No se anotan los datos de 2025 porque a la fecha de elaboración de este documento son provisionales.
[48] Ídem.

En el ámbito nuclear, Rosatom participa en la construcción de las centrales nucleares chinas de Xudapu y Tianwán (la más grande del mundo), que cuentan con reactores rusos VVER-1000 y VVER-1200. Ambos proyectos avanzan a buen ritmo y no se han visto afectados por las sanciones, gracias a los mecanismos de compensación creados en este período. En noviembre de 2022 Rosatom y la Corporación Nuclear Nacional China (CNNC) firmaron en Shanghái ocho contratos por un valor de 572 millones de dólares, y en marzo de 2023 se firmó en Moscú un acuerdo intergubernamental sobre cooperación tecnológica durante la cumbre bilateral. En 2023 China pasó a ser el segundo importador de uranio enriquecido ruso, con 470 toneladas destinadas a la producción de combustible para sus centrales nucleares (el primero es Estados Unidos)[49].

Cooperación militar

Rusia y China son Estados poseedores de armas nucleas y mantienen en vigor una declaración bilateral de septiembre de 1994 sobre no primer uso de armas nucleares entre ellos, así como el compromiso de no apuntarse con estas armas. Por su parte, China trabaja para contar con una triada nuclear creíble y aumenta paulatinamente su arsenal nuclear[50].

El 30 de diciembre de 2022 Putin destacó que las actividades de cooperación militar no habían dejado de aumentar, a pesar de importantes iniciativas de aislamiento de Occidente[51]. También, en el nivel ministerial, existe un intercambio constante entre los ministros de Defensa, donde la parte rusa ha estado informando con regularidad sobre la situación en Ucrania[52]. Además, los respectivos jefes de Estado Mayor, viceministros de Defensa y jefes de los ejércitos mantienen encuentros regulares, en especial los comandantes de las Marinas, que intercambian visitas con motivo de ejercicios navales.

[49] Véase en NIKITIN, A. y GORCHAKOV, D. Ro*satom in the war years of 2023 and 2024. Main events, projects, decisions, facts and problems.* Vilna, Bellona Foundation, 2025. Disponible en: https://network.bellona.org/content/uploads/sites/3/2025/04/ROSATOM_report_2025_ENG.pdf
[50] En este punto véase KRISTENSEN, H. y otros. «Chinese nuclear weapons, 2025», *Bulletin of the Atomic Scientists* 2. 2025, pp. 135-160. Disponible en: https://thebulletin.org/premium/2025-03/chinese-nuclear-weapons-2025/
[51] Disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/70303
[52] En *Interfax*. 31 de enero de 2024. Disponible en: https://www.interfax-russia.ru/military/news_eng/403857

De esta forma, buques rusos y chinos participan en ejercicios bilaterales como «Interacción Marítima» en los mares de China y el océano Pacífico, con escalas habituales en las bases navales de Vladivostok y Qingdao[53]. También participan en maniobras multilaterales con marinas de otros países y en zonas tan alejadas como el mar Arábigo, con Irán y Pakistán[54] o el sur del océano Índico, con Sudáfrica[55]. De esta manera, la Marina china ha ido adquiriendo experiencia en operaciones combinadas en áreas distantes que implican un mayor esfuerzo logístico en todos los ámbitos, incluidas navegaciones en el mar de Bering, cerca de Alaska, y en las Aleutianas. En los ejercicios participan los buques más potentes y mejor equipados de ambos países, incluidos cruceros y destructores antiaéreos, y, por primera vez, en agosto de 2025 se sumaron sendos submarinos convencionales de la clase Kilo II. Para terminar, el 25 de abril de 2023 se firmó un acuerdo sobre cooperación en seguridad marítima, que prevé la ejecución de ejercicios combinados de los servicios de guardacostas.

En el ámbito aéreo, bombarderos estratégicos realizan vuelos combinados en el área del Pacífico, con escolta de cazas propios y otros apoyos (cisternas, aviones de mando y control), sobrevolando incluso el mar de Bering[56]. Estas operaciones aportan una experiencia valiosa para la planificación estratégica china, porque hasta ahora carecían de la capacidad para ejecutar misiones de bombardeo a muy larga distancia, en las que, en caso de conflicto, emplearían armamento nuclear. Aquí las capacidades rusas son fundamentales para el desarrollo operativo de la aviación estratégica china, el componente menos preparado de la triada nuclear china[57].

Por su parte, unidades terrestres chinas participan en los grandes ejercicios militares que llevan a cabo las Fuerzas Armadas rusas en el mes de septiembre, durante la última fase

[53] Este ejercicio naval se llevó a cabo por primera vez en 2012, integrándose en el plan de adiestramiento anual de la Marina rusa. Asimismo, buques chinos se sumaron al ejercicio naval ruso Okean-24 en el Pacífico.
[54] Ejercicio Cinturón de Seguridad Marítima con Irán (16 a 18 de marzo de 2023; 11 a 15 de marzo de 2024; 9 al 12 de marzo de 2025).
[55] En noviembre de 2019 tuvo lugar el primer ejercicio en aguas sudafricanas. Del 12 al 27 de febrero de 2023 se celebró el ejercicio MOSI-23. Del 9 al 16 de enero de 2026 se desarrolló el ejercicio Voluntad de Paz-26.
[56] El primer vuelo combinado se llevó a cabo en julio de 2019, después con carácter anual en diciembre de 2020 y noviembre de 2021 y bianual a partir de 2022.
[57] Lecciones que han aplicado durante su reciente ejercicio «Misión de la Justicia 2025» alrededor de la isla de Taiwán del 29 al 30 de diciembre de 2025 con la participación de 130 aviones, 28 buques y siete misiles balísticos. Véase MAHADZIR, D. «China Launches Blockade Drills Around Taiwan in Protest of U.S. Arms Sales», *USNI News*. 29 de diciembre de 2025. Disponible en: https://news.usni.org/2025/12/29/china-launches-blockade-drills-around-taiwan-in-protest-of-u-s-arms-sales

de su plan de adiestramiento anual. Los contingentes chinos han trabajado sobre las lecciones identificadas en el frente ucraniano.

Las empresas del sector de defensa han acudido a las respectivas ferias militares, donde la corporación de exportación de armamento Rosoboronexport lidera las iniciativas rusas[58]. No obstante, no se han divulgado informaciones sobre la firma de contratos, debido a la aplicación de las medidas de seguridad de las operaciones (OPSEC) en el contexto bélico actual. El 2 de junio de 2024 el almirante Dong Jun, actual ministro de Defensa chino, negó que China suministrara armas en el conflicto de Ucrania, a pesar de la evidencia de la presencia de medios y equipos civiles con aplicaciones militares en el frente ruso-ucraniano (drones, equipos electrónicos, vehículos).

Las relaciones multilaterales

En 2022 se celebró por videoconferencia la 14.ª cumbre del BRICS, el 23 de junio, bajo presidencia china, donde Xi condenó las sanciones occidentales contra Rusia[59]. Del 15 al 16 de septiembre Putin y Xi se encontraron en la cumbre de la OCS en Samarcanda, donde el presidente ruso destacó el papel de los centros de poder regionales que ya no aceptan reglas impuestas desde el exterior.

En 2023 la cumbre de la OCS también se celebró en formato telemático, el 4 de julio, bajo presidencia india, y contó por primera vez con la participación del presidente iraní, gracias al apoyo chino y ruso. En ese momento, Irán había pasado a ser un socio importante para el esfuerzo de guerra ruso, gracias a los suministros masivos de vehículos aéreos no tripulados y municiones de artillería para las fuerzas rusas en Ucrania. En la 15.ª cumbre de Johannesburgo del BRICS, del 22 al 24 de agosto de 2023, Lavrov encabezó la delegación rusa. La principal propuesta rusa fue la creación de sistemas de pagos que le permitieran sortear las sanciones. Por su parte, Xi declaró que esa cumbre sería un hito, mostrando cada vez más un mayor liderazgo en los foros en los que participa.

En 2024 durante la cumbre de Astaná de la OCS, del 3 de junio, ambos dirigentes mostraron el nivel de los acuerdos alcanzados, mientras se declaraban abiertos a

[58] Especialmente en la feria aeronáutica de Zhuhai, en sus ediciones de 2022 y 2024.
[59] Disponible en: https://brics2022.mfa.gov.cn/eng/

cooperar con todos los países que aspiren a una relación mutuamente beneficiosa, basada en los principios de igualdad, interés mutuo y respeto de la soberanía.

Putin sí presidió la 16.ª cumbre del BRICS en Kazán, del 22 al 24 de octubre de 2024. Los puntos principales de su intervención fueron la apuesta por un orden internacional multilateral, el respeto a la soberanía y a los regímenes políticos internos, y el reconocimiento de los intereses mutuos frente a los esfuerzos de Occidente por mantener su hegemonía. Además, insistió en la necesidad de crear un sistema de pagos alternativo que permitiera evitar que Estados Unidos siga usando el dólar como arma política. Por su parte, Xi habló del BRICS como foro de promoción de la estabilidad, la paz y la resolución de conflictos[60]. Los resultados más apreciables fueron que, a pesar de celebrarse en Rusia, acudieron delegaciones gubernamentales de treinta y seis países, jefes de Estado y de gobierno de todos los países de la CEI, y el secretario general de la ONU, António Guterres; además, trece países recibieron el estatuto de socios.

En 2025 ni Putin ni Xi acudieron a la 16.ª cumbre del BRICS en Río de Janeiro, del 6 al 7 de julio, bajo la presidencia brasileña, que se centró en cuestiones políticas de largo recorrido, lo que choca con los intereses rusos en el ámbito internacional a corto plazo. Durante la sesión final se conoció la decisión estadounidense de imponer aranceles a los países que apoyasen a los BRICS. Aunque se anunció como una medida destinada a frenar las propuestas respecto al dólar, todos entendieron que estaba dirigida contra China y Rusia por sus planes de socavar el poder global estadounidense[61].

Por su parte, del 31 de agosto al 1 de septiembre se celebró la cumbre de Tianjín de la OCS, que contó con la asistencia de veinte jefes de Estado y de gobierno y representantes de diez organizaciones internacionales, el mayor número de participantes desde su constitución. En esta cumbre se produjo el famoso encuentro entre Xi y el primer ministro indio, Narendra Modi, a instancias de Putin, que puso de manifiesto un renovado acercamiento entre tres de las cuatro principales potencias que configuran el nuevo orden internacional multipolar, quizás intentando que la normalización de las

[60] Precisamente, gracias a la mediación de Putin, los gobiernos chino e indio adoptaron medidas para reducir el foco de tensión que mantienen por el territorio fronterizo de Ladakh, en el Himalaya, donde en mayo de 2020 un enfrentamiento provocó setenta y seis bajas por el lado indio y un número indeterminado de bajas chinas.
[61] Véase más extenso en PÉREZ GIL. *La política exterior rusa hacia los BRICS en el contexto de la guerra en Ucrania*. *Op. cit*.

relaciones chino-indias siguiera el propio modelo ruso-chino de los años noventa. En este sentido, también se debe interpretar el apoyo de Putin y Xi a la aspiración histórica de la India a ocupar un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

En la Declaración de Tianjín de la OCS se apeló a los principios de no injerencia en los asuntos internos, al no uso de la fuerza (algo contradictorio con lo que sucede en Ucrania), al desarrollo sostenible de las relaciones interestatales y la oposición a las sanciones unilaterales. Además, se marcaron los objetivos de la organización para los próximos diez años, con énfasis en la integración económica y financiera. También se mencionó el conflicto de Ucrania, que no estaba en la resolución de la cumbre anterior[62].

Relaciones en perspectiva

El 28 de diciembre de 2025 Lavrov afirmó en una entrevista que Rusia está dispuesta a apoyar a China en caso de un agravamiento de la situación en el estrecho de Formosa[63]. Estas declaraciones plantean un factor de interés, porque el apoyo político y estratégico ruso tendría implicaciones importantes en escenarios de conflicto en el Sudeste Asiático, la península de Corea o Japón. Aunque el Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación de 2001 no contiene ninguna cláusula de asistencia mutua del tipo del acuerdo de asociación estratégica ruso-norcoreana, el peso del arsenal nuclear ruso podría representar un factor disuasorio de primer orden para evitar una escalada en un conflicto abierto en caso de crisis entre China y Estados Unidos. La guerra en Ucrania ha enseñado que todas las combinaciones de escenarios pueden ocurrir, incluso aquellas que, a priori, se consideran menos probables.

Precisamente en 2026 se cumplen los veinticinco años del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación y los treinta de la declaración de relaciones estratégicas ruso-chinas (significativamente, también se cumplen doscientos cincuenta años de la fundación de Estados Unidos). Junto al actual complejo e inestable escenario internacional, será un momento crucial para comprobar la solidez de las relaciones bilaterales que, como se ha expuesto, evolucionaron de forma notable en las tres últimas décadas, a partir de la resolución del problema fronterizo.

[62] Disponible en: http://en.kremlin.ru/supplement/6376
[63] Entrevista en *TASS*, 28 de diciembre de 2025. Disponible en: https://tass.ru/politika/26036509

El establecimiento de una relación estratégica más profunda puede servir para generar estabilidad en el ámbito global y en los espacios regionales en los que tienen intereses complementarios. A pesar de la existencia de potenciales situaciones de rivalidad, el reconocimiento de intereses mutuos tenderá a aumentar su cooperación, tanto bilateral como en los foros multilaterales, pero en una relación que se inclina cada vez más a favor de China. En todo caso, parece poco probable que Rusia y China lleguen a formalizar una alianza militar, salvo quizás en caso de que se produzca algún cambio estructural grave, como una guerra prolongada o una escalada directa con Estados Unidos, que podría abrir la puerta a una coalición futura de este tipo.

Conclusiones

Rusia y China comparten un enfoque realista de las relaciones internacionales. Ambas perciben la gobernanza global como una imposición occidental creada para proteger sus intereses, pero también tienen diferencias importantes. China se implica activamente en los asuntos económicos mundiales, aunque se muestra reticente a aceptar reglas vinculantes en materia de seguridad. Rusia, por el contrario, ha estado más dispuesta a participar en la seguridad y la defensa, mientras mantiene una actitud escéptica frente a la gobernanza económica global debido a las sanciones.

Además, ambas potencias evitan apoyarse explícitamente en sus respectivas reivindicaciones territoriales (Crimea, mar de China Meridional) y, en definitiva, presentan visiones diferentes de la gobernanza global, con China como actor más constructivo y Rusia como potencia disruptiva.

A partir de 2022, la guerra en Ucrania ha traído consigo un progresivo afianzamiento de las relaciones bilaterales, en particular en los ámbitos económico y energético. Además, el apoyo político chino, que se ha traducido en una posición de neutralidad benévola a favor de Rusia, le permite sostener el esfuerzo de guerra en un contexto de sanciones masivas e intentos de aislamiento que, a la postre, gracias principalmente a ese apoyo y al de otras potencias del Sur Global no han alcanzado el éxito deseado, que era evitar la continuación de la agresión contra Ucrania.

Desde la perspectiva de Occidente la ampliación de esas relaciones supone acrecentar los riesgos de confrontación en medio del repliegue occidental de áreas en las que

tradicionalmente se imponía y dominaba, como África y el Sudeste Asiático. Otras, como el Mediterráneo o Iberoamérica, parecen estar firmemente ancladas al bloque occidental, como enfatiza la reciente estrategia de seguridad nacional estadounidense. Un acuerdo de coexistencia pacífica entre grandes potencias llevará aparejado el reconocimiento de esferas de influencia regionales, con la gran duda de cómo se coordinarán entre ellas en las instituciones multilaterales en las que participan.

Javier Fernández Aparicio
*y Luis V. Pérez Gil**
Analistas IEEE

Documento
Análisis

11/2026 10 de febrero de 2026

Rocío de los Reyes Ramírez

Latinoamérica y el Caribe en el tablero demográfico: envejecimiento, migración y poder regional

Latinoamérica y el Caribe en el tablero demográfico: envejecimiento, migración y poder regional

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama demográfico global: Impacto de las migraciones y tendencias demográficas en el siglo XXI

Editado en septiembre de 2025

Resumen:

El presente capítulo examina los procesos de transformación demográfica y migratoria en América Latina y el Caribe durante el siglo XXI, enmarcados en un contexto de transición caracterizado por el envejecimiento poblacional, la disminución de las tasas de fecundidad y el surgimiento de nuevas tensiones socioeconómicas. Se analiza el impacto de los flujos migratorios en la reconfiguración regional, tanto a partir de los grandes movimientos forzados —como el éxodo venezolano— como de las dinámicas migratorias internas y externas que alteran la estructura poblacional. Asimismo, se estudia la expansión de las megaciudades y su incidencia en las nuevas configuraciones urbanas y sociales. Finalmente, se abordan los fenómenos de expulsión, retorno y autodeportación, así como su incidencia en la reestructuración de los equilibrios demográficos regionales, en un escenario condicionado por políticas migratorias restrictivas y crisis sistémicas.

Palabras clave:

Demografía, Migraciones, América Latina, Caribe, Estrategia, Desplazamientos, 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.

Rocío de los Reyes Ramírez

Latin America and the Caribbean on the Demographic Chessboard: Ageing, Migration and Regional Power

Abstract:

This chapter examines the processes of demographic and migratory transformation in Latin America and the Caribbean during the 21st century, framed in a context of transition characterised by population ageing, declining fertility rates and the emergence of new socio-economic tensions. The impact of migratory flows on regional reconfiguration is analysed, both in terms of large forced movements - such as the Venezuelan exodus - and the internal and external migratory dynamics that alter the population structure. It also studies the expansion of mega-cities and their impact on new urban and social configurations. Finally, it addresses the phenomena of expulsion, return and self-deportation, as well as their impact on the restructuring of regional demographic balances, in a scenario conditioned by restrictive migration policies and systemic crises.

Keywords:

Demography, Migration, Latin America, Caribbean, Strategy, Development, Crisis.

«Cuando teníamos todas las respuestas, nos cambiaron las preguntas»

Mario Benedetti

Introducción

A lo largo de la historia, los movimientos de población han moldeado las sociedades, reconfigurado territorios y definido el curso de los acontecimientos políticos y económicos. Sin embargo, en ningún otro momento como en el siglo XXI los patrones demográficos han adquirido una dimensión tan estratégica para el desarrollo y la estabilidad de los países.

En el vasto y diverso territorio de América Latina y el Caribe, donde conviven antiguos ritmos rurales con el vértigo de las megaciudades, las transformaciones demográficas avanzan con una intensidad que desafía viejos paradigmas. El paso del tiempo no se mide ya solo en décadas de crecimiento o desarrollo, sino en los silenciosos cambios de la estructura poblacional: quiénes nacen, quiénes migran, quiénes envejecen…, y cómo estos flujos, cada vez más interdependientes, reconfiguran la región.

Hoy, más que nunca, los asuntos demográficos están dejando de ser simples indicadores estadísticos para convertirse en piezas clave de la agenda política, económica y social. Entender la evolución de la población —su tamaño, su distribución, su composición por edad y su movilidad— es indispensable para proyectar el futuro del trabajo, el diseño de políticas públicas, las relaciones entre Estados e incluso las nuevas formas de poder en el sistema internacional.

Lejos de ser un proceso uniforme, la región atraviesa una transición demográfica marcada por la coexistencia de etapas diferenciadas. Mientras algunas naciones han alcanzado niveles avanzados de envejecimiento, otras mantienen estructuras poblacionales jóvenes y dinámicas. Según el Observatorio Demográfico de la CEPAL (2024), la natalidad y la mortalidad han disminuido de forma más acelerada que lo proyectado a inicios del siglo, salvo durante la pandemia de covid-19, que provocó un aumento transitorio en la mortalidad (CEPAL, 2022). Estos cambios han alterado las proyecciones de crecimiento poblacional y han dado lugar a escenarios nuevos y complejos. Como novedad destacada, el saldo migratorio ha sido también más negativo

de lo esperado, revelando el peso creciente de las migraciones en las dinámicas poblacionales regionales.

Este cambio es profundo: en 2023, el 13,8 % de la población latinoamericana tenía sesenta años o más, y se estima que para 2030 ese porcentaje ascenderá al 16,5 % (CEPAL, 2023). El envejecimiento poblacional deja de ser un horizonte lejano y empieza a sentirse en las agendas de salud, de pensiones y de cuidados, todo ello en un contexto de alta desigualdad, informalidad laboral y debilidad institucional. Es, en muchos sentidos, un desafío anticipado, pero aún no resuelto.

A la par, persiste un bono demográfico en varias partes del continente, una ventana de oportunidad donde la mayoría de la población se encuentra en edad laboral activa. Pero ese potencial no se activa por sí solo: requiere políticas educativas robustas, inversión en juventud, empleo formal y estrategias de cohesión social. Sin estas condiciones, el bono puede convertirse en un detonante de frustración y conflicto, más que en una palanca de desarrollo.

Las migraciones, tanto internas como transfronterizas, atraviesan todo este proceso. América Latina ha pasado de ser una región predominantemente emisora a convertirse también en un espacio de tránsito y, en ciertos casos, de destino, sobre todo en los últimos años. Las crisis humanitarias y políticas en países como Venezuela, Haití y Nicaragua han generado flujos migratorios intrarregionales cada vez más complejos y numerosos, mientras que la presión migratoria hacia Estados Unidos, México y algunos países europeos continúa siendo estructural. Estas migraciones responden a factores económicos, de seguridad y, en muchos casos, también demográficos, al estar protagonizadas por jóvenes y adultos en edad laboral que buscan oportunidades ante la falta de perspectivas en sus países de origen.

En este contexto, las nuevas políticas migratorias impulsadas por Donald Trump desde su regreso al poder en 2025 —más restrictivas, securitizadas y con un énfasis renovado en la disuasión— están comenzando a redefinir tanto los flujos como las narrativas migratorias en el hemisferio occidental. Estas acciones han despertado fuertes críticas desde organizaciones de derechos humanos y reflejan un giro geopolítico en la gestión migratoria desde Washington. Es importante advertir que la respuesta política al fenómeno migratorio en el norte global tiene un impacto directo en la estructura y

movilidad poblacional del sur, y que estas decisiones no son solo administrativas, sino también profundamente estratégicas y geopolíticas.

Las dinámicas poblacionales no solo afectan la gobernabilidad interna, sino que inciden en la inserción internacional de los países, en los flujos económicos, en la seguridad y en las relaciones interestatales. La población se convierte, así, en una variable estructural del poder contemporáneo: una fuente de oportunidad o de vulnerabilidad, según cómo se gestione.

Estamos obligados a abrir la mirada a un fenómeno que desborda lo estadístico para instalarse en el corazón mismo de las tensiones y posibilidades del siglo XXI latinoamericano, porque hablar de demografía hoy es hablar también de futuro, de estrategia y de poder.

Demografía y estrategia: La reconfiguración poblacional de América Latina en el siglo XXI

A comienzos del siglo XXI, América Latina y el Caribe dejaron de ser una región definida por su rápido crecimiento poblacional y su elevada tasa de natalidad. En tan solo unas décadas, el rostro demográfico del continente ha mutado de forma acelerada. Este viraje ha transformado la región en un mosaico de transiciones demográficas múltiples, superpuestas y muchas veces contradictorias. Lo que en el pasado se interpretó como una evolución natural de la población, hoy debe analizarse como un factor de peso en la definición del poder nacional, el desarrollo sostenible y la estabilidad política.

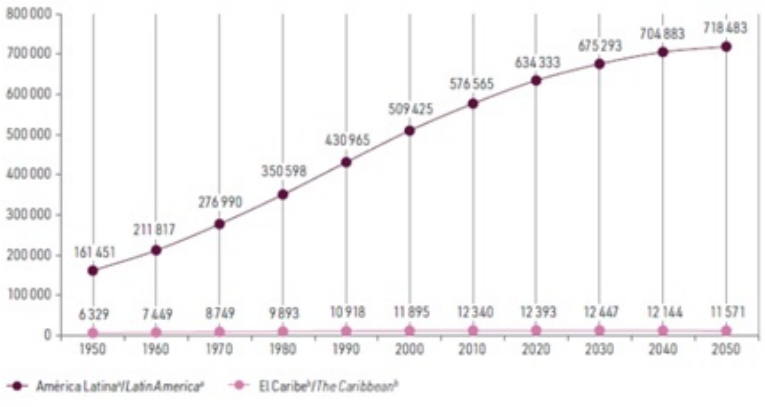


Figura 1: América Latina y el Caribe: estimaciones y proyecciones de la población total, por decenios, 1950-2050 (En miles de personas, a mitad de cada año). Fuente: CEPAL, Base de datos de población. Revisión 2024, y DPNU, Panorama de la población mundial. Revisión 2024 [en línea] https://population.un.org/wpp/.

La región alcanzó 663 millones de habitantes en 2024, representando un 8,1 % de la población mundial. Sin embargo, esta cifra es un 3,8 % menor que la proyección inicial realizada en el año 2000, que estimaba 689 millones para el mismo periodo.

La tasa global de fecundidad ha descendido de forma drástica, desde 5,9 hijos por mujer en 1950 hasta 1,85 en 2023, por debajo del nivel de reemplazo en la mayoría de los países latinoamericanos, aunque existe heterogeneidad dentro de la región, como Argentina y Chile que experimentan tasas de fecundidad significativamente bajas (1,5 hijos por mujer), mientras que Bolivia aún mantiene cifras superiores al nivel de reemplazo (2,5 hijos por mujer). Estas diferencias reflejan desigualdades en el acceso a servicios de salud, educación y oportunidades laborales (CEPAL, 2024).

Este descenso se acompaña de un aumento en la esperanza de vida —que ya supera los 75 años en promedio regional— y de una ralentización del crecimiento poblacional. Según las World Population Prospects 2022 de Naciones Unidas, América Latina experimentará su punto de inflexión hacia el crecimiento negativo antes de 2070, aunque algunos países como Cuba y Uruguay podrían llegar a ese umbral mucho antes (UN DESA, 2022).

Según estimaciones de la División de Población de las Naciones Unidas (2022), Cuba ya presenta tasas de fecundidad por debajo del nivel de reemplazo desde hace más de dos décadas, combinadas con una alta esperanza de vida y una emigración persistente, lo que ha producido un envejecimiento acelerado y una contracción paulatina de su población total.

El caso cubano representa el ejemplo más extremo de una tendencia generalizada en América Latina. En 2020, la población de la isla mayor de las Antillas rondaba los 11 millones de habitantes. Hoy, tras un éxodo masivo que ha vaciado al país de parte de su fuerza laboral, apenas quedan unos nueve millones, de los cuales cerca de un tercio son mayores de sesenta años. Entre esa población se incluyen alrededor de un millón de dirigentes políticos, funcionarios y militares, y aproximadamente 1,5 millones de

menores de quince años. Como resultado, la población económicamente activa de Cuba no supera los tres millones de personas.

Uruguay, por su parte, refleja patrones demográficos similares a los de países europeos en términos de fecundidad y estructura etaria, proyectándose también hacia una reducción poblacional en el corto y mediano plazo (CEPAL, 2023). Además, la pérdida relativa de peso poblacional de estos países dentro del conjunto latinoamericano podría reducir su influencia regional, al tiempo que los obliga a redefinir sus estrategias de inserción internacional frente a una región cada vez más demográficamente dispar (Rosero-Bixby, 2021; López y Lustig, 2020).

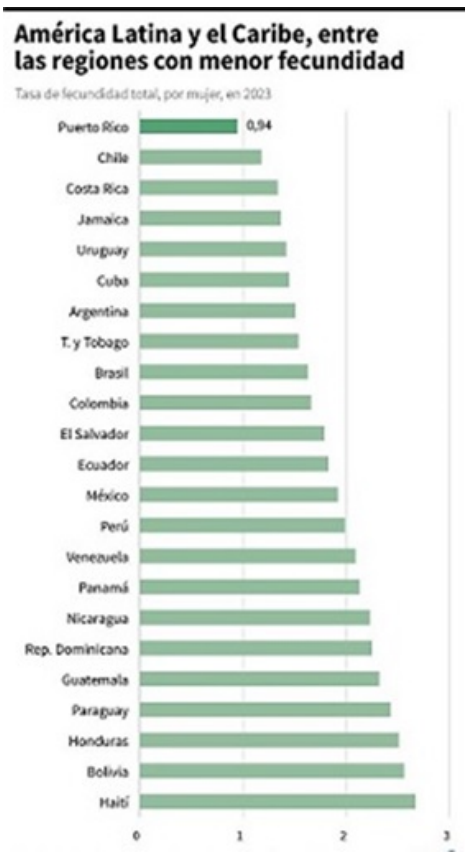


Figura 2: Fuente: Estimaciones y proyecciones de la población mundial (revisión 2024) Fondo de Población de las Naciones Unidas/AFP

Estas transformaciones no pueden analizarse al margen del contexto global. El envejecimiento de la población y la reducción del crecimiento natural tienen efectos directos sobre la fuerza laboral, sostenibilidad fiscal y la estructura del consumo. Más allá de las estadísticas, se trata de procesos que impactan la proyección de poder de los Estados. Tal como lo sugiere Emmanuel Todd (2011), la estructura poblacional es un indicador clave para comprender tanto la evolución de las mentalidades sociales como las tensiones geopolíticas emergentes. En regiones donde el bono demográfico se ha agotado sin traducirse en mejoras sustantivas en productividad o equidad, como ocurre en varios países latinoamericanos, se configura un terreno fértil para el malestar social y el debilitamiento institucional.

Desde una perspectiva estratégica, América Latina corre el riesgo de entrar en lo que algunos analistas llaman la «trampa del envejecimiento prematuro»: una fase en la que la estructura poblacional comienza a envejecer antes de que las economías hayan

consolidado sistemas de protección social robustos o niveles adecuados de formalidad laboral (OCDE, 2019; Banco Mundial, 2020). La región está envejeciendo más rápido que Europa en su momento, pero sin haber resuelto las grandes brechas de informalidad laboral, desigualdad en el acceso a pensiones ni cobertura sanitaria universal. Más del 55 % de los trabajadores aún están empleados en el sector informal (OIT, 2023), lo que compromete seriamente los ingresos futuros del sistema previsional y la sostenibilidad fiscal de los Estados.

Por otro lado, el bono demográfico, entendido como la ventana de oportunidad derivada de una mayor proporción de población en edad productiva, sigue presente en algunos países, como Bolivia, Guatemala y Honduras. Sin embargo, su aprovechamiento requiere inversiones masivas en educación, empleo y salud, sin las cuales la juventud se convierte en un factor de presión migratoria o en una potencial fuente de inestabilidad. En este punto, la conexión entre demografía y migración es ineludible: la falta de horizontes para los jóvenes en sus países de origen explica buena parte de los movimientos migratorios hacia Estados Unidos y otras zonas receptoras. Los flujos migratorios, tanto intrarregionales como hacia el exterior, han comenzado a incidir directamente en la composición etaria, en la redistribución poblacional y en las dinámicas urbanas de la región, cuestión que abordaremos más adelante.

Además, el envejecimiento poblacional y la transformación de las estructuras familiares están reconfigurando las demandas sociales. Se prevé que, para 2050, más del 25 % de la población en países como Chile o Costa Rica será mayor de sesenta años, lo que implica una creciente necesidad de sistemas de cuidado, adecuación de ciudades y nuevas políticas intergeneracionales (HelpAge International, 2023).

La reducción del tamaño promedio de los hogares, el incremento de personas mayores viviendo solas y la feminización del envejecimiento —es decir, la mayor esperanza de vida de las mujeres— están generando nuevas formas de vulnerabilidad que requieren políticas específicas de atención, inclusión y protección social (Aranco *et al.*, 2020). En Chile, por ejemplo, la proporción de hogares unipersonales ha crecido significativamente en la última década, mientras que en Costa Rica se observa una expansión sostenida de la cobertura sanitaria para adultos mayores, pero con marcadas diferencias territoriales y socioeconómicas (OCDE, 2021).

Además, la transformación del rol de las familias como red principal de cuidados está generando una creciente presión sobre el Estado y el mercado laboral. A medida que la población activa se reduce proporcionalmente, se amplía la llamada «carga de dependencia», lo que obliga a repensar modelos de productividad, empleo y cohesión social en entornos cada vez más envejecidos.

Esta situación no es neutra desde el punto de vista político: el peso electoral de los adultos mayores aumenta y empieza a alterar las prioridades de los partidos, los presupuestos y las políticas públicas.

En Chile, donde se desarrollaron votaciones para la Convención Constitucional y el plebiscito de 2023, el voto de los adultos mayores fue determinante en rechazar propuestas percibidas como demasiado disruptivas o inciertas. Diversos análisis señalaron que el electorado mayor mostró preferencia por opciones que ofrecieran estabilidad institucional y sostenibilidad de los sistemas de pensiones, frente a los sectores más jóvenes, que reclamaban reformas estructurales más audaces (Barozet y Espinoza, 2023). Esta fractura generacional evidencia el peso político creciente de las personas mayores en los procesos electorales.

En Argentina, que celebró elecciones presidenciales en 2023, el electorado mayor fue un foco estratégico para todas las candidaturas. Javier Milei, pese a representar una ruptura con el orden económico tradicional, moderó su discurso en torno a las jubilaciones durante la segunda vuelta, consciente del impacto que cualquier ajuste tendría sobre un electorado envejecido y muy sensible a los recortes en seguridad social (Clarín, 2023). De hecho, durante el debate electoral, las propuestas sobre movilidad jubilatoria, medicamentos gratuitos y sostenibilidad del sistema previsional ocuparon un lugar central.

En Costa Rica, en las elecciones de 2022, el envejecimiento también ha impactado el debate político. El presidente Rodrigo Chaves centró parte de su campaña en reformar la gestión de la seguridad social, en particular la Caja Costarricense de Seguro Social, en un contexto donde el envejecimiento presiona los recursos del sistema y eleva la demanda de servicios especializados. El propio Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM) advirtió sobre la necesidad de priorizar políticas públicas ante el crecimiento de este grupo etario (CONAPAM, 2023).

En Uruguay, donde se celebraron elecciones generales en 2024, el envejecimiento poblacional fue uno de los temas centrales del debate electoral. Con más del 20 % de su población mayor de sesenta años, el país había aprobado una reforma del sistema de jubilaciones en 2023, lo que generó intensas discusiones tanto en el Parlamento como entre la ciudadanía. Durante la campaña, varios candidatos se vieron obligados a posicionarse claramente respecto a la sostenibilidad del sistema previsional, los derechos de los jubilados y la ampliación de servicios para personas mayores. El desenlace electoral reflejó, en parte, la sensibilidad del electorado hacia estos temas, con una marcada movilización de los votantes de mayor edad, que históricamente presentan altas tasas de participación (SER, 2023).

Este nuevo perfil demográfico también incide en la proyección internacional de los países, comenzando a actuar como una variable estratégica de inserción de los Estados. América Latina y el Caribe, con sus contrastes entre países aún jóvenes y otros envejecidos, constituyen un caso ilustrativo de cómo la estructura poblacional repercute directamente en el posicionamiento económico, diplomático y geopolítico de una nación.

Los países con poblaciones jóvenes tienden a tener una capacidad renovada de inserción económica a través de fuerza laboral abundante, migraciones productivas y mercados internos dinámicos, como ocurre en Guatemala, Bolivia y Honduras que todavía cuentan con una alta proporción de población menor de 30 años, siempre que existan políticas adecuadas para canalizar ese bono demográfico hacia el desarrollo productivo y la cohesión social. En el caso de Guatemala, por ejemplo, el 33 % de la población tiene menos de quince años, y casi el 60 % está por debajo de los treinta años (UNFPA, 2023)

Los que tienen poblaciones envejecidas como Uruguay, Cuba o Chile, en cambio, requieren políticas de innovación, atracción de capital humano y reformas estructurales para mantener su competitividad. Chile, por ejemplo, ha comenzado a explorar políticas de atracción de talento extranjero y de innovación tecnológica como parte de su estrategia para mantener competitividad regional (OCDE, 2023). El país ha firmado acuerdos con centros de innovación de Asia y Europa para fomentar la transferencia

tecnológica, entendiendo que el capital humano puede ser sustituido —al menos en parte— por mecanismos de innovación adaptativa.

Por ello, las decisiones que se tomen hoy en materia demográfica influirán en la posición regional frente a potencias emergentes como India o Nigeria, que están capitalizando su dinamismo poblacional para proyectar influencia global. La «India joven» ha integrado su masa poblacional al discurso diplomático y económico global: el país se promociona como el «taller del mundo» frente al envejecimiento de China, y ha incrementado sus inversiones en África, Asia central y América Latina precisamente con esa narrativa demográfica (Goldstone *et al.*, 2022). Nigeria, por su parte, se presenta como el país más poblado de África con un crecimiento sostenido, lo que le otorga una voz creciente en foros internacionales como la Unión Africana o la OMC (Naciones Unidas, 2023).

América Latina, por tanto, enfrenta una disyuntiva estratégica. Si bien no cuenta con el peso demográfico de esos países, sí puede tomar decisiones que potencien sus ventajas relativas: países con juventud abundante pueden apostar por una integración productiva regional con lógica de cadenas de valor, mientras que los países envejecidos deben reforzar sus vínculos con potencias tecnológicas e invertir en reentrenamiento laboral, inteligencia artificial y migración calificada.

El futuro posicionamiento internacional de la región, su influencia en las negociaciones comerciales o su capacidad para atraer inversión extranjera directa dependerán, en gran medida, de la lectura que se haga hoy del mapa demográfico regional.

De igual modo, en términos de poder blando, las dinámicas demográficas pueden funcionar como palancas de influencia cultural, científica y tecnológica. La juventud urbana, conectada digitalmente y con aspiraciones transnacionales, representa un activo que puede ser canalizado mediante políticas de formación, emprendimiento y cooperación internacional. Sin embargo, si esta juventud se ve atrapada en ciclos de exclusión, desempleo o violencia, puede convertirse en un factor de desestabilización interna y migración forzada. El potencial estratégico de la estructura poblacional está, por tanto, directamente ligado a las políticas públicas que acompañen estas transformaciones.

En este contexto, varios gobiernos latinoamericanos han comenzado a reconocer la dimensión estratégica de la planificación demográfica. La inversión en capital humano joven se está convirtiendo en un eje articulador de políticas públicas que buscan integrar crecimiento económico, cohesión social y competitividad global.

México, por ejemplo, ha incluido en su Plan Nacional de Desarrollo 2019—2024 una serie de objetivos enfocados en fortalecer la educación, reducir la desigualdad y fomentar la inclusión de los jóvenes en el mercado laboral y en la vida pública. Uno de los programas más destacados es Jóvenes Construyendo el Futuro, que busca capacitar a jóvenes que no estudian ni trabajan (los llamados ninis) a través de pasantías en empresas, organizaciones sociales y entidades gubernamentales. Hasta 2023, más de 2.5 millones de jóvenes habían participado en el programa, con resultados mixtos en cuanto a empleabilidad, pero con un impacto claro en la reducción del desempleo juvenil (Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 2023). Este enfoque ha sido interpretado como un intento de reducir la vulnerabilidad social y también como una medida de prevención frente al reclutamiento de jóvenes por parte del crimen organizado (Bargent, 2021).

En Uruguay, el Plan Ceibal ha sido una referencia continental en el uso de tecnología educativa desde su implementación en 2007. Originalmente concebido como una política de inclusión digital mediante la entrega de ordenadores portátiles a estudiantes y docentes, el plan ha evolucionado hacia una estrategia integral que vincula tecnología, pedagogía e innovación social. Hoy, Ceibal incluye plataformas de aprendizaje adaptativo, programación desde edades tempranas, herramientas de inteligencia artificial y formación docente continua. Su éxito ha llevado a que Uruguay sea invitado recurrentemente a foros internacionales sobre educación digital, y ha reforzado su imagen como país innovador en la región (Cobo, 2021; Unesco, 2022).

Colombia, por su parte, lanzó en 2022 la Estrategia Nacional de Juventud como parte de un esfuerzo por coordinar interinstitucionalmente políticas orientadas a la población entre catorce y veintiocho años. Esta estrategia busca integrar dimensiones educativas, de empleo, salud mental, participación política y cultura, y coloca a los jóvenes como actores clave del desarrollo. Además, Colombia ha fortalecido su Sistema Nacional de Innovación mediante alianzas con universidades, centros de investigación y el sector privado, con programas como Jóvenes Investigadores de Colciencias, que promueven el

liderazgo científico y tecnológico en la juventud. Según un informe del Banco Mundial (2023), Colombia ha mejorado notablemente en la retención de talento joven en áreas STEM (ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas), lo cual incide positivamente en su inserción internacional.

Aunque las nuevas realidades demográficas también abren oportunidades. La disminución del número de alumnos en los colegios permitirá mejorar la ratio entre educadores y estudiantes, ampliar las horas lectivas y fortalecer la formación docente, en lugar de destinar el presupuesto educativo a la construcción de nuevas escuelas. En Costa Rica, por ejemplo, donde el gasto en educación alcanza el 6 % del PIB, se estima que en 2075 habrá apenas 320.000 estudiantes en primaria y secundaria, frente al millón registrado en 2002 (Política Exterior, 2025).

Estas iniciativas, aunque diversas en escala y ambición, comparten un horizonte estratégico común: preparar a las nuevas generaciones para un entorno globalizado y competitivo, donde el conocimiento, la innovación y la capacidad de adaptación serán determinantes. En este contexto, la juventud no solo es vista como un grupo etario vulnerable, sino como un recurso estratégico nacional, cuyo potencial puede marcar la diferencia en términos de desarrollo sostenible, estabilidad democrática y posicionamiento geopolítico.

A su vez, el interés creciente de potencias extranjeras como China o Estados Unidos en los mercados laborales y recursos humanos de América Latina muestra que la región no es solo un espacio de flujos, sino también un terreno de competencia geoestratégica vinculada a lo poblacional (CEPAL, 2023; Brookings Institution, 2022).

En suma, lo que en décadas pasadas se entendía como una evolución natural de las dinámicas demográficas, hoy constituye un componente central del análisis estratégico en América Latina y el Caribe. La transformación de su estructura poblacional está reconfigurando el escenario político, económico y geopolítico del continente, y requiere ser abordada con una mirada multidimensional que trascienda el enfoque meramente estadístico o asistencialista.

Desde una perspectiva estratégica, lo que se observa en América Latina y el Caribe no es simplemente una evolución natural de la estructura poblacional, sino un proceso que plantea tensiones crecientes entre potencial y vulnerabilidad. La coexistencia de países

con envejecimiento acelerado y otros aún marcados por juventudes amplias revela no solo una heterogeneidad regional, sino también una falta de articulación de políticas comunes. En muchos casos, los Estados no han logrado transformar sus ventajas demográficas en capacidades efectivas para proyectarse internacionalmente, ni anticiparse a los desafíos de sostenibilidad social que el envejecimiento plantea. Esta disonancia entre los ritmos demográficos y los ritmos políticos condiciona el margen de maniobra estratégico de la región, particularmente en un escenario global donde los equilibrios de poder se están reconfigurando también en clave poblacional.

Desplazamientos que transforman: la otra cara del cambio regional

Las migraciones en América Latina y el Caribe constituyen hoy uno de los fenómenos más complejos y determinantes del panorama regional. Lejos de representar un movimiento periférico o marginal, los desplazamientos humanos han adquirido un papel central en la transformación de los países del continente, no solo como respuesta a crisis locales o regionales, sino como parte de un proceso de reorganización más amplio de los territorios, las economías y las sociedades. La movilidad humana ha pasado a ocupar un lugar estratégico en la agenda pública, interpelando tanto a los Estados como a los organismos regionales e internacionales.

En un contexto global marcado por la incertidumbre, los conflictos, la desigualdad y el cambio climático, la región se ha convertido en punto de origen, tránsito, destino y retorno de múltiples flujos migratorios que ya no responden exclusivamente a patrones lineales (ACNUR y R4V, 2024). Las trayectorias migratorias son cada vez más complejas, multicausales y prolongadas en el tiempo, con una creciente feminización y diversificación de los perfiles sociodemográficos (IOM, 2022; UN Women, 2021). Esta nueva realidad impone retos inéditos en términos de gobernanza, integración e incluso de cooperación internacional, lo cual ha sido reconocido en iniciativas como en el año 2022 la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección[1], impulsada por múltiples gobiernos del hemisferio.

[1] Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección, firmada en junio de 2022 durante la IX Cumbre de las Américas. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/declaration-of-los-angeles-on-migration-and-protection/

La movilidad se entrelaza con otros procesos estructurales en marcha, como el agotamiento de ciertos modelos de desarrollo, la erosión de la cohesión social o la transformación del empleo, según advierte la CEPAL en su análisis sobre tendencias postpandemia (CEPAL, 2023). En muchos países, las migraciones internas desde zonas rurales hacia ciudades intermedias o capitales nacionales están modificando los patrones de ocupación del territorio, acelerando la urbanización y generando presiones sobre infraestructuras ya saturadas (ONU-Hábitat, 2022). Al mismo tiempo, los flujos transfronterizos, ya sean voluntarios o forzados, desafían las capacidades institucionales y obligan a repensar las políticas públicas desde una perspectiva regional e intersectorial.

No se trata únicamente de flujos que atraviesan fronteras, sino de un fenómeno que redefine pertenencias, reactiva viejos vínculos históricos entre países y comunidades, y plantea nuevas formas de entender la ciudadanía, los derechos y la identidad en el siglo XXI (Castles, Haas y Miller, 2020). La migración ha pasado de ser una variable social, a convertirse en un factor geoestratégico que impacta en la estabilidad política, en los mercados laborales y en los procesos de integración y cooperación continental (Goldstone *et al.*, 2022; BID, 2023).

Entender las migraciones como un componente estructural y no simplemente reactivo permite situarlas en el centro de la discusión sobre el futuro regional. Más allá de sus efectos inmediatos, los desplazamientos humanos están incidiendo de forma decisiva en las configuraciones poblacionales, en la relación entre Estado y sociedad, y en la forma en que América Latina se posiciona en el tablero internacional. Pretendemos abordar esa dimensión transformadora desde una óptica demográfica y estratégica, con el objetivo de comprender mejor cómo los movimientos de población están moldeando —y seguirán moldeando— la región en las próximas décadas.

Hoy en día, América Latina vive una fase de intensificación migratoria sin precedentes, que trasciende la narrativa clásica de migrantes económicos hacia Estados Unidos y configura un entramado mucho más complejo y regionalizado. El caso del éxodo venezolano sigue siendo paradigmático: con más de 7,7 millones de personas desplazadas hasta 2024 según la Plataforma R4V, se trata del mayor movimiento forzado en la historia reciente de la región. Cerca del 80 % permanece en América Latina, con Colombia, Perú y Ecuador como principales países receptores (R4V, 2024). Este

fenómeno ha tenido un impacto profundo en los perfiles demográficos de las ciudades receptoras, modificando la pirámide poblacional, aumentando la proporción de población joven en contextos de envejecimiento y forzando una reorganización de servicios sociales.

Colombia, con cerca de 2,9 millones de venezolanos, es el principal país receptor. Según datos de Migración Colombia, la población migrante venezolana en el país está compuesta mayoritariamente por personas en edad laboral, con un 51 % de mujeres y un 49 % de hombres. Este grupo contribuye positivamente al bono demográfico, al ser en su mayoría personas entre 18 y 39 años (IOM, 2024).

Económicamente, en 2022, los venezolanos generaron 529 millones de dólares en impuestos, contribuyendo en gran medida a las finanzas públicas. La mayoría se dedica a sectores como alimentos, comercio y construcción, contrarrestando el déficit laboral en trabajos operativos y estacionales (Vanegas, 2024).

Situación similar ocurre en Perú, con aproximadamente 1,5 millones de venezolanos, y en Ecuador, con más de medio millón. La mayoría de los migrantes son jóvenes en edad productiva, lo que ha llevado a un rejuvenecimiento de la fuerza laboral en estos países. Sin embargo, también ha generado desafíos en términos de integración, acceso a servicios y cohesión social.

A pesar de los beneficios demográficos y económicos, los migrantes venezolanos enfrentan desafíos significativos. Según el Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes (RMNA) 2024, muchas personas migrantes y refugiadas en situación irregular, recién llegadas o en tránsito, no pueden acceder a derechos y servicios básicos necesarios para llevar una vida digna. Esto subraya la necesidad de un apoyo coordinado e integral para garantizar su seguridad, bienestar y oportunidades de un futuro estable.

En paralelo al éxodo venezolano, la migración originada en el llamado Triángulo Norte de Centroamérica —Guatemala, Honduras y El Salvador— continúa configurando una de las dinámicas transfronterizas más complejas del continente. Este fenómeno, alimentado por factores estructurales como la violencia criminal, la pobreza persistente, los efectos del cambio climático y la fragilidad institucional, constituye un patrón sostenido de desplazamientos que ha generado profundas implicaciones demográficas tanto en los países de origen como en los de destino.

A ello se suma una creciente diversificación en los perfiles migratorios que atraviesan el istmo centroamericano. Cubanos, haitianos, ecuatorianos, venezolanos y un número creciente de personas provenientes de África y Asia recorren las rutas más peligrosas del continente —incluida la arriesgada selva del Darién, frontera natural entre Colombia y Panamá— en su tránsito hacia América del Norte. Este cruce de flujos no solo tensiona las capacidades estatales de los países de tránsito y destino, sino que también redefine los patrones demográficos locales, creando nuevos desafíos en términos de planificación y respuesta institucional.

Durante 2023, las cifras alcanzaron niveles récord: solo en la frontera suroeste de Estados Unidos, la Patrulla Fronteriza reportó más de 562 000 detenciones de migrantes procedentes del Triángulo Norte, de las cuales más de 250 000 correspondieron a personas originarias de Honduras y Guatemala (*The Washington Post*, 2024).

En México, por su parte, se registraron más de 224 000 aprehensiones de centroamericanos en tránsito hacia el norte, lo que reflejó la magnitud de la presión migratoria sobre ambos países receptores (Mera, 2023).

Este corredor migratorio se ha transformado en un espacio geopolítico clave, donde se cruzan intereses humanitarios, de seguridad y de política exterior.

Sin embargo, los datos más recientes muestran una evolución significativa: en 2024, las aprehensiones totales de migrantes del Triángulo Norte disminuyeron un 38 % respecto al año anterior, con un total de 486 343 registros entre Estados Unidos y México. Las detenciones en la frontera estadounidense bajaron a 288 337 (un descenso del 48,7 %), mientras que en México la reducción fue más leve, con 198 006 aprehensiones (11,78 % menos que en el año anterior) (Infobae, 2025). A pesar de este retroceso, las deportaciones de ciudadanos de estos países aumentaron, superando las 102 000 en 2024, con El Salvador encabezando el incremento (35,8 %), seguido por Guatemala (12,8 %), mientras Honduras experimentó una caída del 13,2 % (Infobae. 2025b).

Desde el punto de vista demográfico, este flujo se caracteriza por un perfil marcadamente juvenil. La mayoría de los migrantes tiene entre 15 y 35 años (ICCA, 2021), lo que convierte a este grupo en un componente estratégico de fuerza laboral, sobre todo en economías con tasas de envejecimiento crecientes. El aumento de niños, adolescentes y menores no acompañados —más de 13 000 deportados en 2024 (Sagastume, 2025)—

plantea retos específicos en términos de protección y capacidad institucional en los países receptores.

En conjunto, esta migración juvenil del Triángulo Norte no solo implica una pérdida de capital humano para los países de origen —muchos de los cuales ya enfrentan estancamiento demográfico o tasas de natalidad en descenso—, sino que también altera los equilibrios poblacionales en ciudades intermedias y zonas fronterizas de México y Estados Unidos, donde estas comunidades tienden a asentarse. Su integración, por tanto, se convierte en una variable crítica dentro del tablero demográfico continental.

Demográficamente, el efecto de estos movimientos no es homogéneo. En República Dominicana, el sostenido incremento de población haitiana —que representa cerca del 5 % del total nacional— ha tenido un doble efecto: por un lado, ha contribuido al rejuvenecimiento de sectores laborales clave como la construcción, la agricultura y el trabajo doméstico; por otro, ha generado tensiones acumuladas en servicios sociales básicos como salud, educación y vivienda, sobre todo en provincias fronterizas como Dajabón y Elías Piña (El País, 2024c). La discriminación estructural, las restricciones al acceso a derechos fundamentales y las dificultades para el registro civil de hijos nacidos en territorio dominicano amplifican estas tensiones, con implicaciones de largo plazo sobre la cohesión social y la estructura poblacional. Unicef (2022), ha alertado, además, sobre la creciente presencia de niñas, niños y adolescentes haitianos en situación de vulnerabilidad, muchos de ellos en condiciones irregulares o sin escolarización.

En el caso de Chile, la transformación ha sido notoria, el ingreso de más de un millón de migrantes en menos de una década no solo ha alterado el peso de los extranjeros en el total poblacional, sino que ha tenido efectos sobre la composición por edad y sexo en regiones específicas.

Entre 2017 y 2020, el país experimentó un aumento explosivo de población migrante, en especial desde Haití y Venezuela. Este flujo elevó el porcentaje de extranjeros del 2,7 % en 2014 a cerca del 10 % en 2023, con más de 1,9 millones de personas registradas oficialmente (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2024). La concentración geográfica en comunas urbanas con bajo crecimiento vegetativo —como Santiago Centro, Estación Central o Antofagasta— ha modificado la composición demográfica

local, introduciendo nuevas dinámicas lingüísticas, culturales y etarias. En zonas con altas tasas de envejecimiento, los migrantes —mayoritariamente jóvenes— suplen déficits laborales en sectores como la construcción, el comercio informal y los servicios de cuidados, pero también enfrentan barreras institucionales de integración: la validación de títulos, la atención sanitaria y el acceso a arriendos seguros. Estos desafíos, si no son abordados con políticas públicas robustas, podrían cristalizar en segmentaciones sociales de tipo etnodemográfico.

Ambos casos muestran cómo los flujos migratorios recientes están reconfigurando la estructura poblacional de los Estados receptores, no como una amenaza, sino como una variable estratégica que requiere marcos normativos actualizados y respuestas institucionales ágiles. En lugar de concebir la migración como un *shock* demográfico puntual, se impone una visión de largo plazo que la integre como factor estructural del desarrollo regional.

Además, la migración interna en América Latina, —con frecuencia eclipsada por los grandes desplazamientos internacionales— representa una dinámica demográfica de gran calado. En países andinos como Perú y Bolivia, los movimientos desde áreas rurales del altiplano hacia los valles interandinos y las capitales departamentales han adquirido un carácter estructural. Este fenómeno no solo responde a la búsqueda de empleo o acceso a servicios, sino también al deterioro de las condiciones climáticas y agrícolas en regiones de altura, donde la variabilidad climática ha afectado severamente los cultivos de subsistencia.

DIMENSIÓN	TENDENCIAS OBSERVADAS	IMPACTOS EN LA REGION
Origen de los migrante	• Crisis humanitaria – Venezuela, Haiti • Violencia y pobreza (Centroamérica)	• Éxodo masivo • Presión sobre paises receptores
Destino de los migrantes	• Politica del Cono Sur (Argentina, Chilé, Brasil) • EE. UU., México, Canadá	• Nuevos patrones migratorios intra-regionales • Reconfiguración del paisaje demografico
Migración Sur-Sur	• Predominancia de flujos dentro la región • Redes familiares y comunitarias	• Oportunidad de para redefinir odos de desarrollo regional • Necesidad de cooperación sostenida
Respues-tas insti-cuionales	• Politicas de coordinación regional • Falta de coordina-ción eficaz • Rápel crecimiento de cooperacion	• Oportunidad para redefinir modelos de desarróllo regional • Necesidad de cooperación sostenida
Implica-ciones		• Desafios para la integración y estabilidad regional

Figura 3: Desplazamientos en América Latina y el Caribe. Elaboración propia

Desde el punto de vista demográfico, el impacto de esta migración es doble. Por un lado, produce un vaciamiento progresivo de jóvenes en las zonas rurales, con consecuencias directas en la pirámide poblacional de estos territorios. En varias provincias del altiplano boliviano, como Potosí y Oruro, más del 40 % de la población rural supera ya los cuarenta años, y la fecundidad ha descendido notablemente en las últimas dos décadas (INE Bolivia, 2023). Esta dinámica acelera el envejecimiento y reduce la base activa que sostiene la economía local, poniendo en riesgo la sostenibilidad de servicios educativos y sanitarios que aún permanecen en esas áreas.

Por otro lado, los centros de destino reciben un influjo demográfico juvenil que modifica su estructura interna. Aunque esta renovación etaria puede representar una ventaja en términos de dinamismo económico, también introduce tensiones regionales: los censos recientes muestran una creciente desigualdad en la distribución de la población joven entre departamentos rurales y urbanos, lo que profundiza las brechas regionales en acceso a oportunidades, servicios y representación política (INEI, 2024). En regiones como la Sierra Central peruana, departamentos como Huancavelica y Apurímac han perdido entre el 10 % y el 15 % de su población joven en la última década, mientras que Lima concentra ya a más del 35 % de los jóvenes del país (INEI, 2022).

Así, estos desplazamientos internos, lejos de ser meros ajustes territoriales, están reconfigurando silenciosamente el perfil demográfico del mundo andino. La planificación pública sigue rezagada respecto a esta realidad, y pocas estrategias territoriales abordan de forma coordinada el envejecimiento de las áreas expulsoras y la presión sobre los sistemas sociales en las zonas receptoras.

No queremos dejar de mencionar el caso de México, ya que constituye un nodo demográfico en el sistema migratorio regional, desempeñando un rol simultáneo como país de origen, tránsito, destino y retorno. Esta condición lo convierte en un verdadero «sistema migratorio completo», cuyas implicaciones demográficas son múltiples y complejas.

Desde el punto de vista de la emigración internacional, el perfil demográfico más afectado continúa siendo el de adultos jóvenes, principalmente entre 20 y 39 años, con niveles de escolaridad media y alta. Según la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (ENADID), entre 2018 y 2023 emigraron cerca de 1,2 millones de personas, un 87,9 % hacia Estados Unidos, y un 6 % hacia Canadá (Paz, 2024). Esta pérdida de población en edad productiva afecta en particular a regiones tradicionalmente expulsoras como Guerrero, Oaxaca, Zacatecas y Michoacán, donde el vacío generacional agrava los procesos de envejecimiento rural y reduce el dinamismo económico local.

A nivel interno, México presenta una migración interregional sostenida, con desplazamientos desde estados con alta fecundidad y baja oferta laboral (Chiapas, Veracruz, Hidalgo) hacia zonas de mayor industrialización, como Nuevo León, Querétaro o la Ciudad de México. Este proceso produce un reequilibrio parcial de la pirámide poblacional en zonas

receptoras, rejuveneciendo su base etaria, mientras deja a los estados de origen con una proporción creciente de personas mayores y dependientes. A mediano plazo, esta redistribución demográfica puede tensionar los sistemas de salud y pensiones en regiones rurales que pierden su fuerza laboral joven y activa.

Por otro lado, la migración de tránsito hacia Estados Unidos también ha producido efectos inesperados. Durante 2023, se registraron más de 782 000 eventos de personas en situación migratoria irregular en México (OIM, 2024). Aunque muchas buscan continuar hacia el norte, un número creciente de ellas ha quedado varado o ha optado por asentarse en el país, especialmente en ciudades fronterizas del sur y del norte. Esta población migrante —jóvenes en su mayoría, procedentes de Centroamérica, el Caribe, Sudamérica e incluso África— está alterando de forma significativa la composición etaria y cultural de ciudades como Tapachula, Ciudad Juárez, Tijuana o Monterrey.

Además, los procesos de retorno —y en especial las deportaciones desde Estados Unidos— también tienen un efecto demográfico notable. Solo en 2023, el Gobierno mexicano contabilizó más de 190 000 personas retornadas, muchas de ellas menores no acompañados (Gobierno de México, 2024). La reintegración de estos retornados representa un reto en términos de escolarización, inserción laboral y acceso a servicios, sobre todo en municipios pobres que ya enfrentan sobrecarga institucional.

México, por tanto, ilustra cómo los flujos migratorios no solo afectan la movilidad humana, sino que transforman de manera profunda los equilibrios demográficos regionales y nacionales: desde la estructura por edades hasta la distribución espacial de la población. La gestión de este proceso exige políticas públicas intersectoriales que reconozcan el peso de la dimensión demográfica en la toma de decisiones estratégicas.

Una dimensión complementaria, a tener en cuenta, son las migraciones climáticas, que ya se perfilan como una realidad creciente, comenzando a modificar los patrones poblacionales en zonas vulnerables del Caribe, América Central y el sur de México. La CEPAL y la OIM han advertido que fenómenos como el aumento del nivel del mar, las sequías o los huracanes pueden generar millones de nuevos desplazados en las próximas décadas (OIM, 2023; CEPAL, 2024). La anticipación de estas dinámicas es crucial para planificar políticas públicas de adaptación que no solo aborden el desplazamiento, sino que lo integren en estrategias demográficas y territoriales.

Por último, resulta pertinente mencionar brevemente el aumento sostenido de las migraciones hacia destinos no tradicionales como Europa del Sur (España, Italia, Portugal) y ciertas economías asiáticas emergentes, como Japón y Corea del Sur. A diferencia de los movimientos forzados o precarios que caracterizan buena parte de las migraciones regionales, estos flujos están compuestos en gran parte por profesionales cualificados, jóvenes con educación superior, competencias digitales, y dominio de idiomas, lo cual imprime un perfil demográfico específico: altamente capacitado, de entre 25 y 45 años, y con baja propensión al retorno.

Según datos recientes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el número de latinoamericanos con títulos universitarios residiendo en Europa ha crecido más del 30 % desde 2015, con especial aumento en los sectores de salud, tecnología, y servicios educativos (OCDE, 2023). En países como España, los venezolanos, colombianos y argentinos han ingresado masivamente al mercado laboral cualificado, reconfigurando el equilibrio en ciertos sectores profesionales y revitalizando demográficamente zonas urbanas en declive poblacional, especialmente en regiones con baja natalidad y envejecimiento acelerado (El País, 2024a).

El caso asiático presenta una dinámica más incipiente pero significativa. Japón, por ejemplo, ha facilitado desde 2019 la entrada de trabajadores latinoamericanos descendientes de *nikkei*[2] (especialmente peruanos y brasileños), lo que ha permitido paliar en parte su déficit demográfico, pero también ha planteado desafíos de integración cultural y social, dada la distinta experiencia migratoria de esta nueva generación (Nippon.com, 2024).

Para los países de origen, sin embargo, este fenómeno también implica costos demográficos relevantes: la «fuga de cerebros» afecta a sectores estratégicos como la salud pública, la educación y la innovación tecnológica, donde la demanda interna supera ampliamente la oferta. Aunque las remesas representan una fuente clave de ingresos —solo en 2023, los países latinoamericanos recibieron más de 150 mil millones de dólares en remesas, liderados por México, Guatemala y República Dominicana (*BBC*, 2024)—, estas no siempre compensan el impacto de largo plazo que implica la pérdida de capital humano cualificado.

[2] Personas que tienen ascendencia japonesa pero que nacieron o crecieron fuera de Japón.

Demográficamente, esta tendencia amplía el mapa migratorio latinoamericano, revelando una fractura estructural entre quienes pueden movilizarse por recursos y habilidades, y quienes lo hacen por necesidad o desesperación. Así, el tablero demográfico de América Latina no solo se redefine desde dentro, sino también a través de sus diásporas, dispersas en circuitos cada vez más diversos y competitivos.

Así, los flujos migratorios actuales no solo deben ser entendidos como fenómenos sociales, sino como motores de cambio demográfico que inciden en la reconfiguración de la fuerza laboral, en la estructura por edades de la población y en el equilibrio entre regiones emisoras y receptoras. En un escenario de envejecimiento progresivo, estas migraciones pueden representar —si se gestionan adecuadamente— una oportunidad para dinamizar economías, diversificar perfiles demográficos y repensar el posicionamiento estratégico de América Latina y el Caribe en el contexto global.

El rostro urbano del cambio demográfico: megaciudades y nuevas fronteras sociales

La dinámica demográfica de América Latina y el Caribe no puede comprenderse sin observar su creciente urbanización. Si los anteriores epígrafes han mostrado cómo el envejecimiento poblacional, las migraciones y los desplazamientos internos reconfiguran los equilibrios demográficos, es en las ciudades —y en particular en las megaciudades— donde estos procesos adquieren forma visible y consecuencias tangibles. La concentración poblacional en entornos urbanos no solo responde a la búsqueda de oportunidades económicas o de servicios, sino que también refleja patrones históricos de desigualdad, abandono rural y cambios estructurales en la composición social. Este nuevo rostro urbano plantea desafíos inéditos para la cohesión social, el diseño de políticas públicas y la sostenibilidad de los territorios, haciendo de las megaciudades verdaderos laboratorios del cambio demográfico regional.

El siglo XXI ha consolidado a América Latina y el Caribe como una de las regiones más urbanizadas del mundo. Más del 80 % de su población reside hoy en ciudades, y un número creciente lo hace en grandes aglomeraciones urbanas que superan los cinco millones de habitantes. Estas megaciudades —como Ciudad de México, São Paulo, Buenos Aires, Lima y Bogotá— no son únicamente centros económicos y políticos; se

han convertido en escenarios privilegiados donde confluyen los principales vectores del cambio demográfico: envejecimiento, migración, crecimiento desigual y movilidad interna (ONU-Hábitat, 2022).

La expansión de estas urbes no ha sido homogénea ni exenta de tensiones. En muchas de ellas, el crecimiento demográfico ha sido impulsado tanto por la migración interna —en particular desde regiones rurales en declive— como por la llegada de población extranjera, en particular jóvenes en edad laboral procedentes de países como Venezuela, Haití o del Triángulo Norte centroamericano (CELADE, 2023). Esta incorporación ha modificado de forma significativa la estructura por edades de las ciudades receptoras, rejuveneciendo sectores urbanos marcados por la baja natalidad o por el envejecimiento progresivo de la población local. Así, las megaciudades latinoamericanas se convierten no solo en polos de atracción, sino en espacios de transformación demográfica acelerada.

Sin embargo, esta concentración poblacional plantea también desafíos estructurales. La presión sobre las infraestructuras urbanas, los sistemas de salud y educación, la vivienda y el transporte ha puesto a prueba la capacidad de los gobiernos locales. Además, el crecimiento de cinturones periféricos y asentamientos informales, muchas veces vinculados a la llegada de migrantes o desplazados internos, ha dado lugar a nuevas fronteras sociales donde se expresa la desigualdad urbana de forma aguda. La distribución demográfica dentro de las propias ciudades refleja crivajes territoriales: mientras algunas zonas muestran indicadores similares a países envejecidos, otras conservan una composición marcadamente joven y dinámica (Rodríguez, 2021).

Estas transformaciones no solo afectan la planificación urbana, sino también la proyección de poder y representación dentro de los estados. En sistemas políticos que aún arrastran déficits en descentralización y equidad territorial, las megaciudades concentran no solo población, sino influencia política y económica. Esta realidad obliga a repensar el vínculo entre territorio, ciudadanía y Estado desde una perspectiva demográfica y estratégica (Bello, 2022).

Lima, por ejemplo, se ha consolidado como una de las metrópolis más grandes de Sudamérica, con más de once millones de habitantes y un crecimiento marcado por la migración desde el altiplano andino y, más recientemente, por la llegada masiva de

población venezolana. En 2024, se estima que más de un millón de personas de esta nacionalidad residen en la capital peruana (*El Comercio*, 2024). Este flujo ha rejuvenecido la composición demográfica de distritos periféricos, donde predominan los jóvenes en edad laboral, al tiempo que ha intensificado la presión sobre servicios públicos y ha acentuado la expansión informal del espacio urbano. Según estudios recientes, más del 60 % del crecimiento urbano de Lima se ha producido fuera de esquemas de planificación formal (Revilla y Ramírez, 2021), generando una ciudad fragmentada tanto en lo físico como en lo social.

Una dinámica similar se observa en Bogotá, que ha experimentado una transformación demográfica significativa desde 2017 con la llegada de más de quinientos mil migrantes venezolanos, muchos de ellos menores de treinta años (Migración Colombia, 2024). Esta incorporación ha reconfigurado ciertos sectores de la ciudad, especialmente en localidades del sur y suroccidente, donde la demanda por vivienda, educación y empleo informal se ha disparado. A la vez, persisten profundas desigualdades territoriales: según el DANE (2023), las brechas en indicadores como esperanza de vida, acceso a salud y nivel educativo entre el norte y el sur de la ciudad se han acentuado, generando una polarización demográfica que refuerza los patrones históricos de segregación urbana.

Santiago de Chile, por su parte, presenta un caso particular de urbanización y envejecimiento simultáneo. Mientras comunas tradicionales como Providencia o Ñuñoa muestran signos avanzados de envejecimiento poblacional, otras como Quilicura, Independencia o Estación Central han experimentado un aumento notable de población extranjera joven. Entre 2016 y 2020, la inmigración procedente de Haití y Venezuela transformó la estructura etaria de estas zonas, llegando a representar hasta el 25 % de la población local (La Tercera, 2024). Esta redistribución demográfica ha planteado desafíos importantes en términos de acceso a servicios, transporte y vivienda, al tiempo que ha modificado el perfil sociocultural de los barrios. Aunque el Observatorio de Ciudades de la Universidad Católica ha documentado avances en integración institucional (Observatorio de Ciudades UC, 2023), la brecha entre comunidades ricas y vulnerables continúa siendo una de las más marcadas de la región.

En el caso de São Paulo, la ciudad más poblada del hemisferio sur, la dinámica demográfica reciente no se explica tanto por la llegada de migrantes internacionales

como por un complejo entramado de flujos internos, crecimiento natural y movilidad regional. A diferencia de otras capitales latinoamericanas, donde los migrantes internacionales han alterado en profundidad la pirámide poblacional, en São Paulo el fenómeno dominante sigue siendo la urbanización ininterrumpida de poblaciones del interior de Brasil, sobre todo del Nordeste, que desde hace décadas alimentan la periferia urbana en busca de mejores oportunidades. No obstante, en los últimos años se ha sumado un número creciente de migrantes haitianos, bolivianos, venezolanos y senegaleses, muchos de los cuales se insertan en circuitos laborales precarizados —como la confección textil, el reparto o el trabajo doméstico— que acentúan la fragmentación socioespacial de la ciudad (Folha de S. Paulo, 2024). Esta heterogeneidad ha generado un paisaje demográfico donde conviven zonas de envejecimiento progresivo con distritos marcadamente jóvenes y multiculturales, como Brás o Pari, lo que supone un desafío adicional en términos de planificación urbana, políticas públicas diferenciadas y acceso equitativo a derechos.

Ciudad de México, por su parte, continúa funcionando como un imán demográfico de escala nacional y regional. Aunque ha visto una ligera desaceleración de su crecimiento en la última década, el dinamismo migratorio del centro del país, sumado al peso económico y administrativo de la capital, la mantiene como un nodo estratégico del sistema urbano latinoamericano. A diferencia de ciudades receptoras como Bogotá o Santiago, donde el influjo migratorio reciente ha tenido un peso proporcional más elevado, Ciudad de México presenta un patrón de concentración histórica de población que refleja tanto procesos de migración interna de largo plazo como asentamientos sostenidos de comunidades extranjeras —principalmente centroamericanas, sudamericanas y, en menor medida, asiáticas— integradas en estructuras urbanas complejas (El País, 2024b).

Más allá de sus especificidades locales, las grandes metrópolis de América Latina y el Caribe comparten una serie de rasgos estructurales que las vinculan como protagonistas demográficas del siglo XXI. En primer lugar, la mayoría de estas megaciudades presentan una marcada polarización territorial: las periferias —más jóvenes, vulnerables y de rápido crecimiento— contrastan con los núcleos urbanos consolidados, donde se concentra una población de mayor edad, con mejores condiciones de vida y acceso a servicios. Esta segmentación interna reproduce y amplifica desigualdades que no son solo económicas, sino también generacionales y territoriales (Cano, 2022).

En segundo lugar, la presión constante sobre los sistemas de salud, educación, vivienda y transporte representa uno de los principales retos para la gobernanza urbana. La capacidad de estos sistemas para adaptarse a una población cambiante —en edad, origen geográfico, estatus migratorio o estructura familiar— resulta clave para evitar fracturas sociales mayores. La presencia creciente de migrantes internacionales, desplazados internos o retornados no hace sino complejizar aún más este escenario, exigiendo respuestas coordinadas entre escalas de gobierno, niveles de planificación y políticas públicas.

Finalmente, estas megaciudades no son solo grandes concentraciones humanas: son, cada vez más, nodos de poder regional. Concentran población, producción, conocimiento y capacidad de decisión, convirtiéndose en escenarios donde se dirimen los modelos de desarrollo, las estrategias de sostenibilidad y las narrativas sobre el futuro demográfico del continente. Lo que ocurra en São Paulo, Bogotá o Ciudad de México tendrá repercusiones que trascienden las fronteras nacionales y condicionará las oportunidades vitales de millones de personas en las próximas décadas (PNUD, 2023).

De vuelta al origen: expulsiones, retornos y nuevos equilibrios poblacionales

Si bien este capítulo ha estado centrado en los procesos internos y regionales que configuran el panorama demográfico latinoamericano, resulta imposible cerrar el análisis sin atender a una dinámica cuya magnitud y urgencia se han intensificado desde comienzos de 2025: la de los retornos forzados y las deportaciones masivas. Este fenómeno, aunque no es nuevo, ha adquirido una nueva dimensión bajo la presidencia de Donald Trump, quien ha retomado el poder con una agenda migratoria aún más agresiva que en su primer mandato.

Desde su regreso a la presidencia en enero de 2025, Trump ha reinstaurado una agenda migratoria marcadamente restrictiva, reforzando el control fronterizo y acelerando las deportaciones de decenas de miles de personas, muchas de ellas jóvenes, laboralmente activas y con vínculos familiares consolidados en territorio estadounidense.

Entre las medidas que marcan esta nueva etapa se incluyen la suspensión de programas de admisión de refugiados y asilados, la expansión del poder del Servicio de Inmigración y Control de Aduanas (ICE, por sus siglas en inglés) para realizar redadas y

deportaciones masivas (*The New York Times*, 2024), y un recorte drástico en las vías legales para solicitar asilo. A esto se sumaron discursos abiertamente xenófobos desde la presidencia, que fomentaron un clima de hostilidad hacia los migrantes, sobre todo latinoamericanos.

Medidas como la reactivación del programa «Quédate en México»[3] o el endurecimiento de los procesos de asilo han provocado un aumento significativo de los retornos forzados, especialmente hacia México, Centroamérica y el Caribe.

Entre las medidas más controvertidas destaca la utilización del *Alien Enemies Act* de 1798 para justificar la deportación de migrantes acusados de tener vínculos con pandillas, sin necesidad de pruebas judiciales concluyentes. Estas personas están siendo trasladadas a centros de reclusión en sus países de origen, como el Centro de Confinamiento del Terrorismo (CECOT) en El Salvador, la megacárcel impulsada por el presidente Nayib Bukele como símbolo de su política de mano dura (Villafranca, 2024). Aunque presentada como una estrategia de seguridad, esta práctica ha sido duramente criticada por organizaciones de derechos humanos, al considerar que fomenta detenciones arbitrarias y puede alterar profundamente el tejido social de las comunidades receptoras (HRW, 2024).

Simultáneamente, se han incrementado los vuelos de deportación hacia México, Centroamérica y el Caribe, operando desde Texas, Arizona y Florida con una frecuencia casi diaria. Según cifras del Departamento de Seguridad Nacional (DHS), más de 120.000 personas fueron deportadas a la región solo en el primer trimestre de 2025 (DHS, 2025). Este volumen incluye tanto a adultos como a menores no acompañados, y refleja una política sistemática de vaciamiento de poblaciones migrantes consideradas «no deseadas».

En este contexto también se ha hecho visible —y ahora promovido activamente— el fenómeno de las autodeportaciones, un término que designa la salida voluntaria de migrantes presionados por el entorno institucional, las amenazas de encarcelamiento o la imposibilidad de renovación de permisos. Bajo la nueva Administración, esta práctica ha dejado de ser un fenómeno marginal y se ha convertido en una estrategia oficializada.

[3] Este protocolo entró en vigor en enero de 2019, en el primer mandato de Trump (2017-2021). Consiste en que las personas migrantes y solicitantes de asilo tienen que esperar en México hasta que ese derecho les fuera autorizado, a fin de contener la inmigración ilegal.

El Gobierno de Donald Trump ha empezado a ofrecer incentivos económicos, condonación de sanciones migratorias y acceso preferente a ciertos programas de repatriación asistida para aquellos migrantes que acepten abandonar el país por voluntad propia.

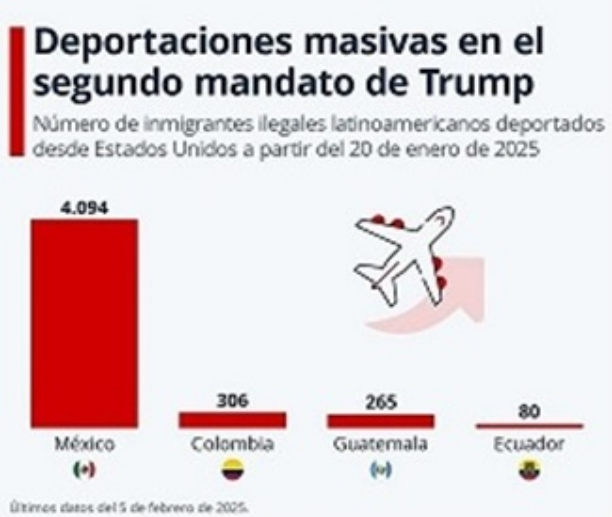


Figura 4. Fuente: Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos/Migración Colombia/Statista

A través del programa «Salida Segura», impulsado desde marzo de 2025, el Departamento de Seguridad Nacional ofrece a los migrantes indocumentados la posibilidad de salir del país sin ser detenidos, siempre que colaboren con su proceso de salida y renuncien a futuras solicitudes de residencia. Según cifras preliminares, más de 30 000 personas se habrían acogido al programa durante sus primeros dos meses de funcionamiento (U.S. CIS, 2025). Este mecanismo, aunque aparentemente voluntario, ha sido duramente criticado por organizaciones defensoras de los derechos humanos, que lo consideran una forma de coacción estructural, en la que la amenaza del castigo impulsa decisiones que técnicamente no son libres (AIC, 2025).

Si bien no se trata de deportaciones en sentido legal, estas salidas impactan del mismo modo en la estructura poblacional de los países emisores. Quienes se autodeportan suelen ser adultos jóvenes, en edad productiva, con experiencia laboral en sectores como la construcción, la agricultura o los servicios domésticos. Su regreso forzado, aunque voluntario en términos jurídicos, representa una ruptura personal, económica y

comunitaria. Además, al no ser reconocidos como expulsados por el sistema legal, quedan fuera de los marcos tradicionales de asistencia y reinserción que ofrecen algunos países de origen.

Cabe señalar, además, que estas iniciativas han encontrado límites judiciales. En abril de 2025, el Tribunal Supremo de Estados Unidos suspendió temporalmente la implementación de ciertas medidas del programa de deportaciones masivas, al considerar que vulneraban garantías procesales y derechos fundamentales. Esta decisión, aunque provisional, abre un nuevo escenario legal que podría frenar —o al menos matizar— el impacto de las políticas más agresivas del nuevo gobierno (*The New York Times*, 2025).

En esta dinámica, la República Dominicana, desde octubre de 2024, bajo la presidencia de Luis Abinader, intensificó las deportaciones de migrantes haitianos en situación irregular, alcanzando ritmos de hasta diez mil expulsiones semanales. Según cifras oficiales, durante 2024 fueron deportados más de 276 000 extranjeros, en su gran mayoría ciudadanos haitianos, y solo en enero de 2025 se registraron más de 31 200 deportaciones (Hasbun, 2025). Esta política ha suscitado preocupaciones entre organizaciones de derechos humanos y agencias internacionales, debido a la falta de garantías en los procedimientos y al impacto humanitario sobre grupos vulnerables como mujeres embarazadas y menores de edad.

Más allá del terreno político o humanitario, estos desplazamientos tienen implicaciones duraderas en el mapa demográfico regional. Al alterar patrones de residencia, ciclos laborales y distribución etaria, están influyendo en el futuro mismo de países emisores: desde su mercado laboral y su sistema educativo hasta sus capacidades fiscales y su representación internacional. Lo que está en juego, en última instancia, es la construcción de nuevas formas de ciudadanía, arraigo y pertenencia en una región marcada por la movilidad, la desigualdad y el retorno no deseado.

Conclusión

Pensar la demografía en América Latina y el Caribe ya no puede limitarse a contar habitantes ni a observar curvas de natalidad o envejecimiento. La transformación poblacional que vive la región interpela estructuras de poder, modelos de desarrollo y

pactos sociales que se creían estables. Lo que está en juego no es solo una transición cuantitativa, sino un reordenamiento profundo de las relaciones entre generaciones, territorios y Estados. Las cifras, por sí solas, no explican la fractura social que se abre cuando un país envejece antes de volverse rico, cuando una ciudad crece sin integración o cuando millones de personas son expulsadas o retornadas a contextos que ya no reconocen como propios.

Una de las grandes paradojas que este capítulo ha intentado señalar es que, en plena era de la movilidad, América Latina se enfrenta a múltiples formas de inmovilidad. La inmovilidad del Estado para diseñar políticas demográficas de largo plazo. La inmovilidad de sectores sociales atrapados entre la informalidad y la exclusión. La inmovilidad de los retornados que llegan a países sin mecanismos reales de reinserción. Esta tensión entre desplazamientos constantes y estructuras inmóviles es una de las principales fuentes de desajuste en el continente.

Las migraciones —que deberían ser vistas como oportunidad y no como amenaza— siguen siendo gestionadas, en gran medida, desde lógicas securitarias impuestas por potencias como Estados Unidos. La política migratoria se ha convertido en un instrumento de presión geopolítica, donde el control de fronteras se negocia como moneda de cambio y los cuerpos migrantes se convierten en herramientas de disputa electoral. El caso de las deportaciones masivas bajo el nuevo mandato de Donald Trump no solo ilustra esta lógica, sino que revela con crudeza cómo las decisiones de una potencia pueden modificar de forma abrupta las dinámicas demográficas de sus vecinos.

Otro de los aprendizajes fundamentales de este recorrido es que los procesos demográficos no son neutros. No afectan por igual a hombres y mujeres, a jóvenes y mayores, a ricos y pobres. Las brechas sociales tienden a cristalizarse en los márgenes: en las periferias urbanas donde se concentran los nacimientos, en las comunidades rurales que pierden población activa, en los barrios que reciben flujos de migrantes sin recursos. Allí donde la política pública no llega o llega tarde, la demografía se convierte en destino, y el territorio en trampa.

Pero el futuro no está escrito. América Latina y el Caribe disponen todavía de una ventana de oportunidad demográfica —aunque estrecha— para transformar su presente. No se trata solo de gestionar el envejecimiento o de contener las migraciones, sino de

construir un nuevo pacto territorial y generacional que articule los derechos de quienes se quedan, los sueños de quienes se van y la dignidad de quienes regresan. Esto requiere un cambio de enfoque: dejar de tratar la demografía como un dato y empezar a entenderla como una herramienta para democratizar el desarrollo, redistribuir el poder y proyectar una visión estratégica de región.

En definitiva, el desafío no es solo adaptarse a las tendencias demográficas, sino disputar su sentido. ¿Queremos ciudades que concentren oportunidades o que reproduzcan desigualdades? ¿Queremos políticas migratorias que expulsen o que integren? ¿Queremos Estados reactivos o capaces de anticiparse? Las respuestas a estas preguntas no dependen de la demografía, sino de la política. Y es precisamente ahí donde América Latina y el Caribe enfrentan su prueba más compleja: la de construir una mirada estratégica que no se limite a gestionar crisis, sino que se atreva a pensar en el largo plazo, anticipando escenarios, articulando políticas públicas coherentes y entendiendo que cada decisión —en salud, vivienda, movilidad o educación— tiene efectos demográficos profundos.

La región no carece de recursos ni de talento, pero sí de voluntad política sostenida y de un proyecto común. Apostar por un desarrollo demográficamente consciente implica repensar el rol de los Estados, pero también fortalecer las capacidades locales, reconocer la centralidad de las ciudades, integrar a las diásporas como agentes de cambio y convertir los datos en brújulas de decisión. Solo así se podrá transformar una región marcada por la desigualdad y el desplazamiento en una región capaz de ofrecer futuro, porque la demografía no determina el destino de los pueblos, pero sí delimita el terreno en el que ese destino se juega.

Bibliografía

ACNUR. (2024). Informe Semestral de Tendencias 2024. ACNUR.

Aranco, N. *et al*. (2020). *Envejecimiento y servicios de cuidado a largo plazo en América Latina y el Caribe: Cuestiones clave y líneas de acción* [en línea] Banco Interamericano de Desarrollo. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.18235/0002314

AIC (2025). Informe sobre mecanismos de retorno voluntario asistido y su impacto en los derechos humanos en América Latina. Bogotá: Alianza Internacional para las Migraciones.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2023). Marco regulatorio de la migración laboral internacional en América Latina y el Caribe: Síntesis del informe. BID. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Marco-regulatorio-de-la-migracion-laboral-internacional-en-America-Latina-y-el-Caribe-sintesis-del-informe.pdf

Banco Mundial. (2020). A*ging in Latin America and the Caribbean: Aging at a Time of High Inequality.*

—. (2023). *Colombia: Apuesta por el talento joven como motor del desarrollo*. Washington D. C.

Bargent, J. (2021). Mexico's Youth Program Targets Root Causes of Crime, But Faces Challenges. *InSight Crime*.

Barozet, E., & Espinoza, V. (2023). Participación electoral y fractura generacional en el plebiscito constitucional de Chile: Análisis de las preferencias de los adultos mayores. Santiago de Chile: Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos.

BBC Mundo. (2023). Megaciudades latinoamericanas: los límites del crecimiento urbano [en línea]. *BBC Mundo*. [Consulta: 2025].

—. (2024). Remesas récord en América Latina: ¿bendición o dependencia? [en línea]. *BBC Mundo*. [Consulta: 2025].

Bello, O. (2022). *Transformaciones territoriales en América Latina: urbanización, gobernanza y desafíos sociales* [en línea]. CEPAL. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://hdl.handle.net/11362/47946

Bennett, B. (2025). Trump Escalates Fight Over Deportees in El Salvador, is 'All For' Sending Americans There Next [en línea]. *TIME*. [Consulta: 2025] Disponible en: https://time.com/7277797/trump-escalates-fight-over-deportees-in-el-salvador-weighs-sending-americans-there-next/

Brookings Institution. (2022). Latin America's labor markets and the global competition for talent. Brookings Institution.

Cano, J. (2022). Desigualdad y segmentación social en las grandes metrópolis latinoamericanas. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales*, 38(1), pp. 55-73.

Casa Blanca. (2022). Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección. Recuperado de https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2022/06/10/declaration-of-los-angeles-on-migration-and-protection/

Castles, S., Haas, H. de y Miller, M. J. (2020). *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World* (6.ª ed.). Red Globe Press.

CELADE. (2023). *Migración internacional, movilidad humana y políticas públicas en América Latina y el Caribe*. División de Población de la CEPAL.

Clarín. (2023). Elecciones presidenciales en Argentina: El impacto del electorado mayor en la campaña de Javier Milei. Clarín. Recuperado de https://www.clarin.com

Clarín. (2023). Resultados balotaje 2023 en Argentina: quién ganó para Presidente [en línea]. *Clarín.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.clarin.com/elecciones/2023/balotaje/presidente/resultados-argentina-elecciones_8_AR.amp.html

Cobo, C. (2021). *Plan Ceibal: Un modelo para repensar la educación pública en clave digital.* Fundación Santillana.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2022). *Panorama Social de América Latina 2022*. Naciones Unidas.

—. (2022). *Observatorio demográfico: Impactos de la pandemia en la dinámica demográfica de América Latina y el Caribe* [presentación] [en línea] CEPAL. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cepal.org/sites/default/files/events/files/presentacion_observatoriodemografico17_11_2022.pdf

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2023). Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe: Hacia la creación de mejor empleo en la pospandemia. CEPAL/OIT. R

—. (2023). *Coyuntura Demográfica y Transformaciones Postpandemia en América Latina*. Naciones Unidas.

—. (2023). *Nuevo documento analiza los efectos de la transición demográfica, las grandes tendencias existentes y los perfiles poblacionales en América Latina y el Caribe* [en línea]. CEPAL. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cepal.org/es/noticias/nuevo-documento-analiza-efectos-la-transicion-demografica-grandes-tendencias-existentes

—. (2023). *Observatorio Demográfico 2023: América Latina y el Caribe* [en línea]. Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/48871-observatorio-demografico-2023-america-latina-caribe

—. (2024). *Observatorio Demográfico de América Latina y el Caribe 2024: Perspectivas poblacionales y cambios demográficos acelerados en el primer cuarto del siglo XXI en América Latina y el Caribe* [en línea]. CEPAL. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://hdl.handle.net/11362/81020

—. (2024). *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2023* [en línea]. CEPAL. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/48886-panorama-social-america-latina-caribe-2023

CONAPAM. (2023). Política Nacional de Envejecimiento y Vejez 2023-2033. UNFPA Costa Rica.

Consejo Nacional de Población (CONAPO). (2023). *Proyecciones de la población urbana de México 2020-2050* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.gob.mx/conapo/documentos/proyecciones-de-la-poblacion-urbana-2020-2050

DANE. (2023). *Boletín técnico de indicadores sociodemográficos para Bogotá.* Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

El País. (2024a). España suma talento: los profesionales latinoamericanos que rejuvenecen el mercado laboral [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025].

—. (2024b). El regreso silencioso de la migración centroamericana a Ciudad de México [en línea]. *El País*. [Consulta: enero 2025].

—. (2024c) República Dominicana y la presión migratoria haitiana [en línea]. *El País*. [Consulta: marzo 2025].

El Comercio (2024). Lima alberga a más de un millón de migrantes venezolanos: ¿cómo ha cambiado la ciudad? [en línea]. *El Comercio*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elcomercio.pe/peru/lima/migracion-venezolana-en-lima-asi-ha-cambiado-la-ciudad-ultimos-anos-noticia

Folha de S. Paulo. (2024). São Paulo multicultural: el impacto de la migración interna e internacional en los barrios populares [en línea]. *Folha de S. Paulo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2024/01/migracao-interna-e-internacional-transformam-periferias-de-sao-paulo.shtml

Gobierno de México. (2024). *Boletín de estadísticas migratorias 2023* [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/875383/BoletinEstadistico2023.pdf

Goldstone, J. A., Kaufmann, E. y Toft, M. D. (2022). *Political Demography: How Population Changes Are Reshaping International Security and National Politics*. Oxford University Press.

—. (2022). The Geopolitical Impact of Demographic Shifts. *Foreign Affairs*.

Hasbun, J. (2025). Migración de República Dominicana deportó en 2024 a más de 276.000 haitianos que aseguran tenían estatus irregular [en línea]. *CNN*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://cnnespanol.cnn.com/2025/01/02/latinoamerica/republica-dominicana-deporto-2024-a276-000-haitianos-orix

HelpAge International. (2023). Global AgeWatch Insights: Latin America Profile. *Global AgeWatch Insights.*

HRW. (2024). El Salvador: preocupaciones por detenciones arbitrarias y condiciones carcelarias [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 2025].

IICA. (2021). Triângulo Norte Centro-Americano, uma preocupação dos países das Américas que será levada à Cúpula de Sistemas Alimentares da ONU [en línea]. *Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://iica.int/pt/press/noticias/triangulo-norte-centro-americano-uma-preocupacao-dos-paises-das-americas-que-sera/

INE Bolivia. (2023). *Proyecciones de población por departamento y área geográfica, 2022-2050* [en línea]. Instituto Nacional de Estadística de Bolivia. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ine.gob.bo

INEI. (2022). *Perú: Migraciones internas y dinámica sociodemográfica de departamentos, provincias y distritos en las dos primeras décadas del siglo XXI* [en línea]. Instituto Nacional de Estadística e Informática. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cepal.org/es/publicaciones/47891-peru-migraciones-internas-dinamica-sociodemografica-departamentos-provincias

—. (2024). *Boletín de migraciones internas y población joven: Censos Nacionales 2017-2023* [en línea]. Instituto Nacional de Estadística e Informática. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.inei.gob.pe

INEGI. (2023). *Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica* (ENADID) 2023 [en línea]. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enadid/2023/

Infobae. (2025a). Estados Unidos y México registraron 486.343 aprehensiones de migrantes del Triángulo Norte en 2024 [en línea]. *Newsroom Infobae.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2025/03/02/eeuu-y-mexico-registraron-486343-aprehensiones-de-migrantes-de-triangulo-norte-en-2024/

—. (2025b). Estados Unidos y México deportan a más de 102.000 centroamericanos en 2024 [en línea]. *Newsroom Infobae.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.infobae.com/america/agencias/2024/10/01/estados-unidos-y-mexico-deportan-a-mas-de-102000-centroamericanos-en-2024/

Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2024). Nueva entrega de estimación de población extranjera 2023 [en línea]. *Instituto Nacional de Estadística de Chile*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ine.gob.cl/sala-de-prensa/prensa/general/noticia/2024/12/30/nueva-entrega-de-estimaci%C3%B3n-de-poblaci%C3%B3n-extranjera-2023

IOM. (2024). *World Migration Report 2024* [en línea]. International Organization for Migration. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://worldmigrationreport.iom.int

La Tercera. (2024). En Santiago, comunas como Quilicura concentran hasta un 25 % de población extranjera joven [en línea]. *La Tercera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.latercera.com/nacional/noticia/informe-poblacion-migrante-uc-2024

LatinUS. (2024, marzo 20). EU y México registraron 787 mil 483 detenciones de migrantes del Triángulo Norte el año pasado, un aumento del 18.7% respecto a 2022. https://latinus.us/mexico/2024/3/20/eu-mexico-registraron-787-mil-483-detenciones-de-migrantes-del-triangulo-norte-el-ano-pasado-un-aumento-del-187-respecto-2022-110480.html

López Calva, L. F. y Lustig, N. (2020). Aging and Inequality in Latin America: Economic and Social Implications of Demographic Change [en línea]. *Brookings Institution*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/aging-and-inequality-in-latin-america/

Mera Escobar, A. (2023). Migración desde el Triángulo del Norte, su paso por México hacia Estados Unidos: un análisis situacional [en línea]. *Escenarios Actuales*. Santiago de Chile, CECIM. 28(mayo, 1), pp. 29-40. [Consulta 2025]. Disponible en: https://www.cesim.cl/wp-content/uploads/2023/07/CESIM_EA_2023.pdf?utm_source

Migración Colombia. (2024). *Boletín mensual de flujo migratorio venezolano* [en línea]. Migración Colombia [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.migracioncolombia.gov.co

Naciones Unidas. (2022). *World Population Prospects 2022: Summary of Results* [en línea]. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Población. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf

Nippon.com. (2024). Más latinoamericanos nikkei en Japón: un desafío demográfico y cultural [en línea]. *Nippon.com*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nippon.com/es/news/yjj2024021200406/

Observatorio de Ciudades UC. (2023). *Transformaciones demográficas y urbanas en Santiago de Chile.* Pontificia Universidad Católica de Chile.

OCDE. (2019). *Challenges of an Ageing Society in Latin America.*

—. (2021). *Estudios de la OCDE sobre los sistemas de salud: Costa Rica* [en línea]. OECD Publishing. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.oecd.org/publications/costa-rica-2021-6e30a9ba-en.htm

—. (2023). *International Migration Outlook 2023* [en línea]. OECD Publishing. [Consulta: 2025]. https://doi.org/10.1787/migr_outlook-2023-en

—. (2023). *Perspectivas económicas de América Latina: Transformación digital para una mejor reconstrucción* [en línea]. OECD Publishing. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.oecd.org/es/publications/perspectivas-economicas-de-america-latina-2023_5cf30f87-es.html

OIT. (2023). *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe.*

ONU-Hábitat. (2022). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2022* [en línea]. Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://unhabitat.org/es/estado-de-las-ciudades-de-america-latina-y-el-caribe-2022

—. (2022). *Perfil Urbano de Ciudad de México*. Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Orozco, M. (2022). *Migration from Central America: Root Causes and Policy Responses* [en línea]. The Dialogue. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thedialogue.org/analysis/central-american-migration-in-numbers/

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2024). *Estadísticas migratorias 2023* [en línea]. OIM México. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mexico.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1686/files/documents/2024-03/estadisticas-migratorias-2023.pdf

—. (2024). *Informe final sobre el perfil migratorio venezolano en Colombia* [en línea]. [Conuslta: 2025]. Disponible en: https://lac.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/2024-04/informe-final_vf.pdf

Organización Internacional para las Migraciones (IOM). (2022). Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022. IOM Publications Platform.

ONU Mujeres. (2021). Aspectos destacados de ONU Mujeres en el período 2021–2022. ONU Mujeres.

Paz, J. C. y Cisneros, J. R. (2024). México aumenta 58 % su migración internacional entre 2018 y 2023 [en línea]. *CNN Español*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2024/05/22/emigracion-mexico-aumento-encuesta-oficial-inegi-orix

Plataforma R4V. (2024). *Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes 2024* [en línea]. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://rmrp.r4v.info/rmna2024-es/

PNUD. (2023). *Informe regional de desarrollo humano 2023: Ciudades en transformación* [en línea]. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.undp.org/es/latin-america

Política Exterior. (2025). *Informe Semanal de Política Exterior. América Latina. Fin del dividendo demográfico* [en línea]. Política Exterior. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo-completo/fin-del-dividendo-demografico-en-america-latina-356235/

R4V. (2024). Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes 2024. R4V.

Revilla, J. y Ramírez, M. (2021). Crecimiento urbano e informalidad en Lima Metropolitana: desafíos para la planificación estratégica [en línea] *Revista de Urbanismo*, 45(2), pp. 56-73. [Consulta: 2025] Disponible en: https://doi.org/10.5354/ru.v45i2.67890

Rodríguez Vignoli, J. (2021). *La transformación urbana en América Latina: Cambios demográficos, desafíos sociales y planificación inclusiva* [en línea]. CEPAL. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://hdl.handle.net/11362/47532

Rosero-Bixby, L. (2021). Latin America's Demographic Transition and Its Consequences [en línea]. *Population and Development Review*, 47(1), pp. 113-136. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1111/padr.12403

R4V. (2024). *Plan de respuesta para refugiados y migrantes (RMRP)* [en línea]. R4V. Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.r4v.info/node/92626

Sagastume, E. (2025). Más de 2.500 menores no acompañados fueron deportados a Guatemala durante 2024 [en línea]. *Voz de América*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.vozdeamerica.com/a/mas-de-2500-menores-no-acompanados-fueron-deportados-a-guatemala-durante-2024/7922067.html

Secretaría del Trabajo y Previsión Social. (2023). *Informe Anual de Jóvenes Construyendo el Futuro* [en línea]. Gobierno de México. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://jovenesconstruyendoelfuturo.stps.gob.mx/publico/doc/DIAGNOSTICO_2021_PP_S-280_JCF.pdf

SER. (2023). La izquierda de José Mujica vuelve al poder en Uruguay con la victoria de Yamandú Orsi [en línea]. *Cadena Ser.* [Consulta 2025]. Disponible en: https://cadenaser.com/nacional/2024/11/25/la-izquierda-de-jose-mujica-vuelve-al-poder-en-uruguay-con-la-victoria-de-yamandu-orsi-cadena-ser/

The New York Times. (2024) Growing trend of self-deportation among Latino immigrants under pressure [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025].

Disponible en: https://www.nytimes.com/2024/11/19/us/immigration-self-deportation.html

—. (2025). Supreme Court Blocks Trump's Deportation Push — For Now [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/04/17/us/politics/supreme-court-trump-deportation-policy.html

The Washington Post. (2024). Border encounters set new records in 2023 [en línea]. *The Washington Post*. [Consulta: 2025]

Todd, E. (2011). *El destino de los inmigrantes*. Los Libros del Lince.

UN DESA. (2022). *World Population Prospects 2022*.

Unesco. (2022). *Digital Learning in Latin America: Innovations and Challenges.* Unesco Regional Office.

UNFPA. (2023). *Estado de la Población Mundial 2023* [en línea] Fondo de Población de las Naciones Unidas. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unfpa.org/es/swp2023

Unicef. (2022). *Niñez en movimiento en América Latina y el Caribe. Resumen Ejecutivo* [en línea]. Unicef. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.unicef.org/lac/media/40951/file/Ninez-en-movimiento-en-ALC-resumen.pdf

United Nations. (2023). *World Population Prospects 2023* [en línea] Department of Economic and Social Affairs, Population Division. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://population.un.org/wpp/

U.S. DHS. (2025). *Quarterly Deportation Report* [en línea]. U.S. Department of Homeland Security. [Consulta: 2025]. Disponible en. https://www.dhs.gov/news/2025/03/25/quarterly-deportation-report-q1

U.S. CIS. (2025). *Safe Departure Program Quarterly Briefing* [en línea]. U.S. Citizenship and Immigration Services. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.uscis.gov/news/2025/04/05/safe-departure-programO

Vanegas, G. (2024). El aporte económico de la migración venezolana, una oportunidad que Colombia ignora [en línea]. *El País. América Colombia.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/america-colombia/2024-09-14/el-aporte-economico-de-la-migracion-venezolana-una-oportunidad-que-colombia-ignora.html

*Rocío de los Reyes Ramírez**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

12/2026 11 de febrero de 2026

Blanca Palacián de Inza

Dos osos en la Perla de África: las infraestructuras de Pekín y las armas de Moscú en Uganda

Dos osos en la Perla de África: las infraestructuras de Pekín y las armas de Moscú en Uganda

Resumen:

Bajo el prolongado mandato de Museveni, Uganda ejerce un «malabarismo diplomático» que le posiciona como eje logístico y de seguridad regional. Esta estabilidad ha permitido una alianza estratégica con dos potencias complementarias: China, el oso panda, que lidera la infraestructura y el comercio; y Rusia, el oso pardo, que se especializa en el ámbito militar y defensivo.

Palabras clave:

Uganda, China, Rusia, industria, comercio, armas, defensa, Museveni, diplomacia.

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.

Two bears in the Pearl of Africa: Beijing's infrastructure and Moscow's weapons in Uganda.

Abstract:

Under Museveni's long mandate, Uganda exercises a "diplomatic juggling act" that positions it as a regional logistics and security axis. This stability has allowed a strategic alliance with two complementary powers: China, the panda, which leads infrastructure and trade, and Russia, the brown bear, which specializes in the military and defence field.

Keywords:

Uganda, China, Russia, industry, trade, arms, defense, Museveni, diplomacy.

Introducción

El período denominado Edad Contemporánea estuvo profundamente marcado en Uganda, durante sus primeras siete décadas (1894 a 1962), por su condición de protectorado británico. Si bien conservaba cierta autonomía interna, la defensa, las relaciones exteriores y la economía eran administradas por el Reino Unido.

La organización interna del protectorado de Uganda agrupaba a numerosos grupos étnicos con diferentes sistemas políticos y culturas. Estas diferencias complicaron y aún lo hacen en algunas regiones, los esfuerzos para establecer un país cohesionado.

Tras su independencia en 1962, Uganda atravesó casi dos décadas de inestabilidad, ruina económica y diversas atrocidades, hasta la llegada al poder, tras una guerra civil, de Yoweri Museveni, quien se mantiene en el cargo de presidente del país desde 1986.

Museveni, de 81 años, ha sido declarado ganador de las recientes elecciones celebradas en Uganda, extendiendo de este modo cinco años más las cuatro décadas que lleva ya instalado en el poder. Su principal competidor, Robert Kyagulanyi, más conocido por su nombre artístico como cantante, Bobi Wine, ha calificado el resultado de falso. Bobi Wine es diputado del Parlamento de Uganda desde 2017.

Museveni ha concentrado gran parte de la toma de decisiones en su persona y en su círculo cercano (como su hijo Muhoozi Kainerugaba). El Parlamento y el sistema judicial no funcionan como contrapesos sólidos; muchas políticas dependen del presidente.

El mandatario ha convertido al país en una economía de rápido crecimiento. A pesar de ello, más del 59 % de los ugandeses vive con menos de tres dólares al día[1].

El resultado electoral reciente asegura, en principio, cinco años de continuidad del actual Gobierno, también en lo que atañe a las relaciones con Rusia y China y su presencia en el país africano.

[1] EFE. “Cuatro claves para seguir las elecciones generales de Uganda”, Swissinfo, 13/01/2026. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/cuatro-claves-para-seguir-las-elecciones-generales-de-uganda/90767179
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 30 de enero de 2026.

Figura 1. Cartel electoral de Museveni en las calles de Kampala. Autor: Thomas Mukoya

En este documento se analiza la presencia y la influencia de China y de Rusia en Uganda, los dividendos resultantes para las partes y las diferencias de actuación y de efectos entre una presencia y otra.

¿Por qué Uganda?

Geográficamente hablando, Uganda ocupa una posición de gran valor estratégico en África Oriental y en la región más amplia de los Grandes Lagos. Su falta de salida al mar queda compensada por una ubicación central que la sitúa en el cruce de corredores económicos y también de zonas de conflicto o, al menos, de gran inestabilidad. Limita con Kenia, Tanzania, Ruanda, la República Democrática del Congo y Sudán del Sur.

Figura 2. Situación geográfica privilegiada de Uganda en África.

En los sucesivos mandatos del presidente Museveni, Uganda ha ido ganando posiciones como actor regional clave, con gran influencia e incluso presencia —no exenta de controversia— más allá de sus fronteras. De este modo, interviene en Somalia, en Sudán del Sur y en la República Democrática del Congo, generando cooperación, pero también tensiones regionales.

El Gobierno ugandés utiliza la relativa estabilidad interna y regional como argumento para justificar el control dentro de sus fronteras y reforzar su posición internacional. Esta, además, se sustenta en su situación estratégica en África Oriental. Gracias a las políticas en estos dos ámbitos, Uganda logra equilibrar influencias globales opuestas: mantiene alianzas con EE. UU. y Europa, mientras se acerca a China y a Rusia en busca de distintos réditos.

La entrada de Uganda como socio de los BRICS, el 1 de enero de 2025, podría ser vista por Europa como un alejamiento estratégico hacia una órbita liderada por

China y Rusia; si bien, para Museveni, se trata de una política exterior pragmática y no alineada, que logra diversificar significativamente sus socios internacionales.

Este *juego diplomático de malabares,* en el que este país africano y, en concreto, su presidente, se ha hecho experto, le otorga autonomía y ventajas militares y económicas. En este documento se analizarán los beneficios que Uganda obtiene de la presencia china y rusa. A esto se sumará el análisis de cómo el país es capaz de mantener cierta autonomía, gracias también a la estrategia de no interferencia en los asuntos políticos internos de estas dos grandes potencias que están reconfigurando el orden regional de África Oriental.

Figura 3. El oso pardo ruso y el oso panda chino en Uganda.
Autora: Blanca Palacián. Herramienta de IA: Chat GPT.

La principal diferencia entre la presencia rusa y china en Uganda radica en su enfoque e instrumentos de influencia: China se centra en la economía y en las infraestructuras; mientras que Rusia lo hace en la seguridad y la venta de armas[2].

[2] MOODY, Jessica. «Are China and Russia on a Collision Course in Africa?», *Foreign Policy.* 31/3/2025. Disponible en: China, Russia in Africa: Are Moscow and Beijing on a Collision Course?

El oso panda: China en Uganda

Una de las grandes ventajas que tiene Uganda frente a sus vecinos es que cuenta con una tierra muy fértil. La contrapartida que supone no tener salida al mar queda compensada por el ferrocarril que conecta Kampala con Mombasa (en Kenia), así como por la ruta a través de Tanzania, aunque esta resulta más larga y compleja. Gracias a esto, China introduce productos en Uganda, principalmente a través de envíos marítimos desde Shanghái, Ningbo o Shenzhen. Estos llegan de forma prioritaria al puerto de Mombasa, o como ruta alternativa, al de Dar es Salaam. El último tramo del trayecto se realiza por vía terrestre desde dichos puertos hasta Kampala.

Debido a estos intercambios, Uganda se va posicionando como un centro logístico para el Este del continente africano. Las propias autoridades ugandesas anuncian a Kampala como base regional para el comercio y la inversión[3].

Entre ambos países existe un intercambio comercial con saldo favorable para China, que está interesada principalmente en los recursos energéticos y mineros del país africano.

Por su parte, Pekín exporta a Uganda maquinaria y equipos industriales, tecnología y electrónica, plástico, hierro, bienes de consumo y textiles[4]. En 2026, la exportación de automóviles chinos a Uganda ha aumentado significativamente, aunque el parque móvil sigue siendo antiguo, de segunda mano y está dominado por marcas japonesas[5].

Además de con el comercio, la presencia china en Uganda está relacionada, aún con más fuerza, con la realización de proyectos de infraestructura sufragados mediante crédito chino, a costa de un enorme endeudamiento del país africano[6]. Así ha sido en el caso de la construcción de la autopista entre Kampala y Entebbe, o de la central hidroeléctrica de Isimba. Y lo seguirá siendo en el caso del oleoducto entre Uganda y Tanzania, aún no terminado.

Un ejemplo ilustrativo del *modus operandi* de China en el país africano es la construcción de la mayor mina de oro de Uganda, en el distrito de Busia: Wagagai Gold Mining. La

[3] WANUME, Zaake Kibedi. “Why Uganda?”, Intro Africa. Disponible en: Why Uganda? - Intro Africa
[4] TRADING ECONOMICS. Disponible en: China Exports to Uganda - 2026 Data 2027 Forecast 1992-2024 Historical
[5] WAFULA, Philip. “Impose age limit on heavy-duty car imports – UN official”, Monitor, 30/06/2025. Disponible en: Impose age limit on heavy-duty car imports – UN official | Monitor
[6] WANYENYA, Prisca. “Legislators Push China for Lower Loan Rates Amid Growing Debt Concerns”, Parliament Watch, 09/07/2025. Disponible en: Legislators Push China for Lower Loan Rates Amid Growing Debt Concerns – Parliament Watch

inversión para su construcción proviene de la empresa china Liaoning Hongda Enterprise, y la concesión de su explotación durante 21 años corresponde a la empresa Wagagai Mining (U) Limited, subsidiaria de la anterior y de propiedad totalmente china.

El grupo chino Liaoning Hongda es la empresa matriz. Ha invertido el capital necesario para establecer y operar estas dos entidades en Uganda con el propósito específico de llevar a cabo el proyecto minero y de refinado de oro en Busia. No obstante, Uganda se beneficia de la construcción y explotación de esta mina de oro. Algunos ejemplos de ello son los ingresos fiscales que le reporta, los empleos directos para sus ciudadanos y su capacitación, así como el posicionamiento de un oro ugandés de gran pureza en el mercado, que se consolida como el principal producto que exporta el país[7]. Además, como en todos los proyectos mineros medianos y grandes en Uganda, el Estado tiene una participación obligatoria y gratuita del 15 %[8].

A diferencia de los intereses rusos en Uganda, centrados especialmente en el sector de la seguridad, China busca obras de infraestructura, recursos naturales —de manera más específica minerales estratégicos y tierras raras, claves en las disputas geopolíticas actuales— y el dominio del mercado. Este aspecto se expondrá en el siguiente apartado, en el que se analiza la presencia e intereses de Moscú en Uganda.

El oso pardo: Rusia en Uganda

En la línea de la máxima que a menudo se repite en Bruselas: «EE. UU. innova, China replica, la UE regula»[9], independientemente de su rigor o falta de él, si hubiera que incluir a Rusia en la misma, esta podría quedar así: «EE. UU. innova, China replica, la UE regula y Rusia militariza».

[7] MUGENYI, Assad. “Why Museveni Believes Wagagai Gold Is A Defining Project”, Deep Earth, 24/08/2025. Disponible en: Why Museveni Believes Wagagai Gold Is A Defining Project - Deep Earth International

[8] NACIONES UNIDAS. Trade and Development. “New Mining and Minerals Act 2022 assigns the State an ownership interest in large and medium scale mines”, 14/10/2022. Disponible en: Uganda - New Mining and Minerals Act 2022 assigns the State an ownership interest in large and medium scale mines | Investment Policy Monitor | UNCTAD Investment Policy Hub

[9] GALLAND, Charles. “The US innovates, China replicates, and Europe regulates?”, The Space Republic. 22/10/2025. Disponible en: The US innovates, China replicates, and Europe regulates?

Figura 4. «Norteamérica innova, China reproduce exactamente, la UE regula y Rusia militariza». Autora: Blanca Palacián. Herramienta de IA: Chat GPT.

Para el caso de Uganda la sentencia podría quedar —si nos atenemos como se aborda en este trabajo a la acción y presencia de Rusia y China— como «China construye y comercia; Rusia vende armas y militariza».

Figura 5. «China industrializa y compra recursos naturales, Rusia arma». Autora: Blanca Palacián. Herramienta de IA: Chat GPT. *Fe de erratas: donde dice «China industrualizes and buy» debería decir «industrializes and buys».*

La relación de Rusia con Uganda es significativamente diferente de la de China. Como se expuso en el apartado anterior, Pekín se enfoca en la extracción comercial de recursos naturales y en la construcción de infraestructura civil. Por su parte, Rusia se centra casi exclusivamente —aunque también busca relación comercial— en la cooperación militar y en la influencia geopolítica[10].

Como ha repetido recientemente Museveni[11], las relaciones actuales entre Rusia y Uganda continúan fundamentándose en su historia compartida de lucha anticolonial y en el apoyo ruso a Kampala durante la era soviética. En la actualidad, dichas relaciones se sustentan —al menos en palabras del Gobierno ugandés[12]— en intereses compartidos en cooperación militar y en objetivos geopolíticos basados en un orden multipolar. Sin embargo, el trasfondo parece ser el mismo: contrarrestar la influencia occidental.

El peso pesado de la relación entre ambos países es la cooperación militar. Rusia proporciona equipo militar, entrenamiento e instalaciones de mantenimiento a las fuerzas armadas de Uganda. Dos ejemplos recientes de estas aportaciones rusas son los siguientes:

> Como primer ejemplo sirva la recepción en Kampala de carros de combate, helicópteros y equipo cartográfico rusos (el 26 de octubre de 2025, el presidente Museveni presidió una ceremonia en la que Rusia donó un paquete de ayuda militar valorado en 53 millones de dólares[13]).
>
> Un segundo ejemplo significativo ha sido el establecimiento en Uganda de una empresa conjunta para la reparación de helicópteros (Pro-Heli International Services): el Centro de Mantenimiento de Helicópteros de Nakasongola.

[10] WINTERA, Lucas; WARNERB, Jason y KATZC, Benjamin. “Instruments of Chinese Military Influence in Uganda”, 19/05/2025. Disponible en: 19MAY2025_FMSO_MDIME_Influences_Uganda_CHI_anonymous.pdf

[11] En la ceremonia en la que la Federación Rusa donó equipamiento de defensa valorado en 53 millones de dólares a las Fuerzas de Defensa del Pueblo de Uganda (UPDF). GCIC Uganda [@GCICUganda]. 26 de enero de 2026. «President Museveni has reaffirmed that Russia and Uganda's relations are rooted in a shared history of anti-colonial struggle...» [Post]. X. https://x.com/GCICUganda/status/1983019867822260302

[12] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF UGANDA. 8 de octubre de 2025. «Uganda and Russia reaffirm strategic partnership through successful intergovernmental commission meeting». https://mofa.go.ug/article/uganda-and-russia-reaffirm-strategic-partnership-through-successful-intergovernmental

[13] UGANDA PEOPLES' DEFENCE FORCES. 26 de octubre de 2025. «President Museveni Hails Russia For USD 53 Million Military Donation». https://www.updf.go.ug/donations/president-museveni-hails-russia-for-usd-53-million-military-donation/

¿Qué gana Rusia con todo esto? En primer lugar, no todo es donación a Uganda: hay una importante venta de armas y sistemas de defensa, de modo que la principal ventaja es haber encontrado otro mercado para su armamento. Además, existen acciones en las que los beneficios son compartidos, como el centro de reparación de helicópteros en Nakasongola, que permite a Rusia mantener sus sistemas de armas en toda la región.

Uganda posee uno de los ejércitos más capaces y experimentados del continente. Gracias a esta cualidad, se convierte en el cliente ideal para las armas rusas de gama alta, y al estar implicado en conflictos regionales, Rusia se asegura de que su tecnología militar se sitúe en el centro de los conflictos y soluciones de seguridad de toda la región.

Por otro lado, existen intereses comerciales por ambas partes en sectores como la agricultura y la maquinaria industrial, así como en lo relativo al petróleo y al gas e incluso a la energía nuclear[14].

Por último, Uganda es un aliado diplomático clave para Rusia en el continente africano. En foros internacionales, Uganda a menudo comparte perspectivas comunes con Rusia sobre cuestiones globales, lo que permite a Moscú contrarrestar el aislamiento.

Podría haber una ventaja añadida para Rusia. Hay noticias[15] que indican el reclutamiento, mediante engaño y coacción, de jóvenes de más de una treintena de países africanos, incluido Uganda, para luchar en Ucrania en el bando ruso[16]. También hay investigaciones que apuntan al uso de mujeres africanas obligadas a trabajar en fábricas de drones en Rusia[17].

Sea como fuere, parece innegable un interés del oso pardo en Uganda, muy centrado en el sector de la seguridad.

---

[14] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS, UGANDA. "Uganda and Russia reaffirm strategic partnership through successful intergovernmental commission meeting.", 08/10/2025. Disponible en: https://mofa.go.ug/article/uganda-and-russia-reaffirm-strategic-partnership-through-successful-intergovernmental

[15] ABC News, Australia: https://www.youtube.com/watch?v=qObQwtzeLio&t=1s
FirsPost Africa, https://www.youtube.com/watch?v=_lifGBmCy4A&t=4s
Russia's War Ensnares Unwitting African Recruits (23 de diciembre de 2025)
Russia Recruits Gamers for 'Meat Grinder' War (27 de enero de 2026)
Militarnyi: Russia Actively Recruits Mercenaries in 4 African Countries

[16] MUREITHI, Carlos. "'I didn't know how to shoot': how African men have been tricked into fighting for Russia", The Guardian, 26/01/2026. Disponible en: 'I didn't know how to shoot': how African men have been tricked into fighting for Russia | World news | The Guardian

[17] Investigaciones de *Associated Press (AP)* y *Bloomberg* mostraron cómo cientos de mujeres africanas fueron llevadas bajo engaños para trabajar en fábricas de drones militares en la Zona Económica de Alabuga (Tartaristán).

Conclusiones

En este trabajo se han analizado y comparado las relaciones y actuaciones de China y Rusia en el país africano. Estas han permitido un análisis más nítido sobre cómo Uganda diversifica su dependencia fuera de Occidente con actores que practican la no interferencia en sus asuntos políticos.

En Uganda, China obtiene oro, petróleo, tierras raras e invierte en infraestructura comercial y en su componente indispensable: el transporte. Y Rusia busca la venta de armas, las bases de mantenimiento y la influencia estratégica y diplomática. China construye el país, y Rusia garantiza la protección al Gobierno frente a presiones externas.

De otro lado, China es uno de los principales destinos de las exportaciones de Uganda, abarcando productos como madera, café, té, especias, y pieles. Sin embargo, la balanza comercial está muy inclinada a favor de China, ya que Uganda importa mucho más de China de lo que exporta, resultando en un déficit comercial significativo para Uganda. Rusia también importa principalmente productos agrícolas de Uganda, como café, té y especias, pero el volumen total es considerablemente menor en comparación con China, aunque en tendencia ascendente.

Para sostener estas alianzas, Uganda hace alarde de un equilibrio estratégico con el que consigue preservar su autonomía y maximizar sus beneficios. Lo consigue obteniendo simultáneamente la financiación y ejecución de China en infraestructuras, y la cooperación militar rusa, sin tener que renunciar a la asistencia para el desarrollo proporcionada por Estados Unidos.

El reto competitivo que supone China en Uganda y casi en el resto del mundo se queda en eso: en una carrera que se está perdiendo —desde la óptica de Occidente— a pasos agigantados, pero no representa una amenaza para la arquitectura de seguridad internacional. De manera diferente se percibe, o debería percibirse, la presencia rusa al sur de Europa, en el frente sur de Europa como apuntaba el Cor. Sánchez Herráez en las I Jornadas Geopolíticas del IEEE.

Contra la fuerza de dos osos solo puede la de un elefante, animal con el que se podría comparar a Occidente por su poder geopolítico, pero también por su lentitud y

torpeza. Confiemos en que el paquidermo finalmente se mueva y su impacto sea imparable, pues África es nuestro continente vecino y hermano, nuestro patio delantero, y los osos se están expandiendo con velocidad. Uganda, la Perla de África, como epicentro de África Oriental, se niega a ser considerada como el patio trasero o delantero de nadie y está abriendo la puerta a otras potencias internacionales.

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del IEEE

Documento
Análisis

13/2026 17 de febrero de 2026

Yoan Molinero Gerbeau

¿Quién trabaja en la agricultura española? Fragmentación, parcialidad, opacidad y ausencia de datos fiables sobre trabajadores migrantes en un sector clave para el Estado y la UE

¿Quién trabaja en la agricultura española? Fragmentación, parcialidad, opacidad y ausencia de datos fiables sobre trabajadores migrantes en un sector clave para el Estado y la UE

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama demográfico global: Impacto de las migraciones y tendencias demográficas en el siglo XXI

Editado en septiembre de 2025

Resumen:

Este artículo analiza el estado actual de las fuentes estadísticas disponibles para estudiar la interrelación entre migración y trabajo agrícola en España. A través de un exhaustivo inventario y evaluación de las principales bases de datos —Encuesta de Población Activa (INE), registros de contratos del SEPE, autorizaciones GECCO (OPI), y estadísticas de Eurostat—, se identifica qué información aportan estas fuentes, qué dimensiones sociodemográficas permiten explorar y qué limitaciones presentan en términos de desagregación, accesibilidad y comparabilidad. El estudio muestra que, aunque existen datos relevantes en los distintos organismos públicos, su utilidad analítica es limitada por cuatro grandes fallos estructurales: fragmentación institucional, parcialidad de las variables ofrecidas, opacidad en el acceso a los microdatos y ausencia de información clave, especialmente sobre trabajadores en situación irregular. Estas deficiencias dificultan la construcción de perfiles sociodemográficos completos y actualizados del colectivo de trabajadores migrantes en el sector agrícola. Pese a estas limitaciones, el análisis permite identificar algunas pautas generales —como la predominancia de trabajadores varones procedentes de Marruecos, Rumanía y África Subsahariana—, que permiten un acercamiento, combinando los registros disponibles, a comprender los perfiles de quienes trabajan en la agricultura española. El artículo subraya la necesidad urgente de establecer un sistema integrado y transparente de recogida de datos, como condición indispensable para diseñar políticas públicas eficaces y con base empírica en el ámbito migratorio y agrícola.

Palabras clave:

Migración y agricultura, Estadísticas públicas, Trabajo agrícola, Agroindustria, GECCO.

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.

Yoan Molinero Gerbeau

Who works in Spanish agriculture? Fragmentation, partiality, opacity and lack of reliable data on migrant workers in a key sector for the state and the EU

Abstract:

This article analyses the current state of available statistical sources to study the interrelationship between migration and agricultural work in Spain. Through a comprehensive inventory and evaluation of the main databases -Labour Force Survey (INE), SEPE contract registers, GECCO authorizations (OPI), and Eurostat statistics- it is identified what information these sources provide, what socio-demographic dimensions can be explored and what limitations they have in terms of disaggregation, accessibility and comparability. The study shows that, although relevant data exists in the various public bodies, their analytical usefulness is limited by four major structural flaws: institutional fragmentation, bias of the variables offered, Lack of transparency in access to micro-data and lack of key information, especially on irregular workers. These deficiencies make it difficult to construct complete and up-to-date socio-demographic profiles of the migrant workers in the agricultural sector. Despite these limitations, the analysis identifies some general patterns, such as the predominance of male workers from Morocco, Romania and sub-Saharan Africa, which allow for a comparison by combining the available records, to understand the profiles of those working in Spanish agriculture. The article highlights the urgent need to establish an integrated and transparent data collection system as a prerequisite for designing effective, evidence-based public policies in the area of migration and agriculture.

Keywords:

Migration and agriculture, Public statistics, Agricultural labour, Agro-industry, GECCO.

Introducción

Hace ya más de tres décadas, la agricultura española inició una serie de cambios estructurales que marcaron una profunda transformación del sector llevando a este a erigirse como el principal productor de fruta y verdura fresca de toda la UE (Molinero-Gerbeau, 2020a). La creación del mercado común, la financiación de la Política Agraria Común (PAC) y el impulso tanto del Estado como del tejido empresarial, llevaron al surgimiento de una serie de enclaves agrícolas globales que, a lo largo del territorio nacional, convirtieron, mediante la aplicación del modelo californiano de agricultura industrial, al campo español en una verdadera fábrica global de alimentos (Moraes *et al.*, 2012).

Además de transformar los territorios donde se desarrolló el sector, generando espacios tan masivos como el «mar de plástico» almeriense (Ferrez, 2024), la nueva agricultura industrial provocó importantes cambios sociodemográficos. Al pasar del modelo campesino o familiar a uno fabril, el sector primario requirió de grandes masas de trabajadores asalariados para funcionar, lo cual, en un momento donde se estaba agudizando el ya iniciado éxodo rural, generó notables dificultades para conseguir mano de obra local (Reigada, 2017). Este problema productivo fue resuelto, al igual que en la mayoría de los países del centro global, mediante el empleo de trabajadores inmigrantes que, debido al fuerte crecimiento de la economía española, empezaban a llegar al país en volúmenes nunca antes vistos (Arango, 2000).

En la actualidad, migración y trabajo agrícola van completamente de la mano hasta el punto de que el contingente de trabajadores extranjeros se ha convertido en una pieza estructural del esquema productivo del sector primario. Sin su disponibilidad a realizar un trabajo que es arduo, está mal pagado y acarrea poco reconocimiento social (López-Sala, 2016), la agricultura española no solo no habría alcanzado el actual dinamismo, sino que apenas se habría podido mantener.

Pese a la esencialidad de este trabajo, un hecho que fue incluso reconocido legalmente, al igual que hicieron la UE y tantos otros Estados del entorno, mediante decreto durante la pandemia (Sajir *et al.*, 2022), no existe una política nacional clara y coherente sobre cómo habilitar canales migratorios predecibles que garanticen tanto la disponibilidad de estos trabajadores como un respeto a sus derechos más básicos. Los efectos de esta

ausencia derivan en problemas que van desde una extendida explotación laboral hacia el colectivo (Fernández *et al.*, 2023) hasta una impredecibilidad productiva que lastra al sector.

Uno de los elementos que sin duda dificultan la articulación de un plan nacional sobre la cuestión es la actual fragmentación, parcialidad, opacidad y, en algunas dimensiones, ausencia de datos tanto sociodemográficos como indicativos de los canales migratorios que desplazan a los trabajadores extranjeros al campo español.

Este artículo hará un repaso a las fuentes estadísticas disponibles, indicando qué datos existen y qué perfiles sociodemográficos arrojan. El objetivo del mismo es doble: por un lado, perseguirá ofrecer herramientas a quienes investigan sobre la cuestión para facilitar su acceso a la información existente y, por el otro, buscará indicar las lagunas de la misma con el objetivo de activar un debate en torno a la necesidad de impulsar una recogida sistemática de datos y su posterior acceso con transparencia como motores estratégicos para mejorar la gobernanza migratoria española.

El artículo se estructurará de la siguiente manera. Tras esta introducción se realizará un recorrido histórico para comprender cómo agricultura y migraciones han desarrollado un vínculo estructural en España. Posteriormente se hará un metaanálisis sobre qué y cómo se ha investigado en esta materia con el objetivo de entender qué evidencias se han hallado, pero también qué límites ha tenido la misma. En la siguiente sección se hará un repaso a las fuentes estadísticas disponibles, indicando qué datos aportan y qué lagunas presentan para comprender los principales rasgos sociodemográficos del contingente de trabajadores agrícolas extranjeros. Por último, se incluirá una sección de discusión que vendrá seguida de una serie de conclusiones que cerrarán este artículo.

Agricultura y migraciones en España: recorrido histórico de una vinculación estructural

Tal como se ha comentado anteriormente, los trabajadores migrantes se insertan en el tejido industrial agrícola a comienzos de los años 90, cuando este empieza a expandir de forma notable su esquema productivo (Moraes *et al.*, 2012). En sus inicios, ante la ausencia de una política migratoria estatal bien definida, fruto de la historia del país donde el saldo migratorio siempre había sido negativo, una mayoría de quienes

empezaron a trabajar en el sector lo hicieron de manera informal (Gualda, 2012). En su mayoría serían hombres provenientes del Magreb y África Subsahariana que encontraría en la agricultura una primera vía para estabilizar su situación, comenzar a obtener ingresos y planificar su regularización. Lamentablemente, sus condiciones de trabajo se caracterizarán por ser muy malas, predominando unas relaciones laborales precarias y de explotación severa (Calavita, 2005).

Las diversas regularizaciones masivas aplicadas por el gobierno nacional, unidas a la implementación del mecanismo de arraigo, que definió desde 2005 una vía permanente de acceso a la regularidad administrativa (Aguilera, 2006), hicieron que parte de esta mano de obra abandonara el sector en busca de mejores oportunidades. No obstante, la pujante economía española continuó atrayendo migrantes al país, llegando incluso a situar la tasa de inmigración neta de España entre las más altas de la OCDE, solo superada por Estados Unidos durante el primer decenio del siglo XXI (Arango, 2013). Esto hizo que parte del sector siguiera nutriéndose de trabajadores migrantes, tanto en situación irregular como en situación regular.

Los orígenes nacionales de estos contingentes fueron variados, manteniéndose Marruecos y África Subsahariana a lo largo del tiempo entre las principales nacionalidades, pero añadiéndose también trabajadores provenientes de América Latina y de Europa del este. Nuevas migraciones, como las rumanas, serán clave para entender cómo el sector agroindustrial se mantuvo a flote, pese al desafío que supondrá disponer de la mano de obra necesaria en un contexto tan cambiante (Molinero-Gerbeau, 2021).

En paralelo, con el objetivo de aportar un mecanismo que, a imagen y semejanza de países como Canadá o Francia, permitiera un grado mayor de previsión productiva y garantizará un contingente estable de trabajadores para el sector, el Estado español desarrollará, en 1999, un programa de migración temporal. Conocido como GECCO (iniciales que aluden a «Gestión colectiva de contrataciones en origen», su denominación oficial) este programa de trabajo estacional permitirá a los empresarios realizar contrataciones masivas en países de origen para desplazar a trabajadores por un máximo de nueve meses por año. Si bien la GECCO en sus orígenes estará pensada para cualquier sector, al final demostrará ser útil para la agricultura, notablemente para los cultivos de producción estacional. Dado que la GECCO permite que los participantes

repitan campañas, establece un mecanismo de migración circular que, con el tiempo, ha terminado siendo prácticamente solo aplicado en la provincia de Huelva, al disponer de una campaña (la de los frutos rojos) que encaja a la perfección con el perfil del temporero estacional (Molinero-Gerbeau, 2020b).

Cabe indicar que, si bien la GECCO es muy llamativa, se trata de una microprograma que en la actualidad traslada a menos de 20 000 trabajadores por año, lo que constituye aproximadamente solo una quinta parte de la mano de obra requerida en Huelva.

Por último, para entender cómo se ha nutrido de mano de obra extranjera el sector cabe reseñar tres factores geopolíticos que han influido de forma decisiva en su moldeamiento.

El primero de ellos han sido las expansiones hacia el este de la UE, aunque la de 2004 y la segunda de 2007 lo harán por razones diversas. La ampliación de 2004 implicó una dramática caída de la mano de obra, notablemente la polaca pues, no solo dejó Polonia de ser tercer país y por lo tanto no pudo seguir participando de la GECCO, sino que, al disponer de nacionalidad europea, sus ciudadanos optaron por otros destinos (como el Reino Unido) y otros sectores laborales mejor remunerados que la agricultura española (Gualda, 2012). De hecho, esta pérdida de mano de obra está en el origen del impulso al programa con Marruecos, actual proveedor de más del 90 % de las contrataciones en origen.

La segunda ampliación, concerniente a la inserción de Rumanía y Bulgaria, paradójicamente provocará el efecto contrario. Aunque ambos Estados también perderán la condición de terceros países, y esto implicará su caída del programa GECCO, se convertirán durante más de una década, sobre todo Rumanía, en los principales proveedores de mano de obra al sector (Molinero-Gerbeau, 2021). Pero este resultado opuesto al sucedido durante el caso polaco solo puede entenderse atendiendo al segundo gran suceso geopolítico: la crisis económico-financiera de 2007-2008.

2007 será el año en que vendrán más contratados en la historia de la GECCO, cerca de 40.000, pero la campaña siguiente verá esta cifra caer cerca de los 14 000, bajando en subsiguientes años hasta alcanzar el mínimo de 2 000, en el año 2013 (Macías *et al.*, 2016). Esta caída tendrá que ver con una decisión del Gobierno central, que, ante el rampante paro optará por congelar la GECCO para así promocionar el que se emplee a personas ya residentes en el territorio. Esto, no obstante, no se producirá, por lo que los

empresarios optarán por aprovechar que los rumanos ya no necesitarán visado, al ser ciudadanos europeos, y organizarán sus propios procesos de contratación en ese país trayendo así la mano de obra que necesitan sin las restricciones burocráticas de la GECCO (Molinero Gerbeau, 2018). De esta manera, al contrario que con Polonia, la entrada en la UE servirá para que más personas vengan desde Rumanía y no solo a las provincias de predominante producción estacional.

El tercer factor geopolítico que supondrá una disrupción mayor en el sector será la pandemia de covid-19 decretada en 2020. En un momento en el que la GECCO estaba reactivándose tras la crisis de 2008 y en el que el sector había logrado equilibrar la obtención de trabajadores entre las llegadas del Este, las contratadas en origen (pues casi la totalidad de estas son mujeres) y el empleo de residentes (ya estén en situación regular o irregular), el freno a la movilidad provocado por la pandemia supondrá un desafío mayor. Aunque el trabajo agrícola fue considerado como «esencial» en España y «crítico» por parte de la UE, permitiendo así la movilidad y el trabajo presencial de quienes lo llevaban a cabo sin necesidad de que mantuvieran el confinamiento, el cierre de fronteras de países de origen como Marruecos, unido a una cierta competencia europea por conseguir estos trabajadores, hicieron que el sector enfrentara dificultades (Sajir *et al.*, 2022). En este contexto, muchas personas de Rumanía optarán por ir a trabajar a Alemania, pues no solo estaba más cerca, sino que ofrecía mejores salarios, lo que hizo que esta vía se complicara para el empresariado (Șerban y Croitoru, 2022).

En la actualidad estamos en un periodo de transición. La GECCO sigue en números bajos, como veremos más adelante (menos de 20 000 contratados por campaña) pero el Gobierno no solo ha iniciado pilotos con nuevos países como Ecuador, Honduras y Senegal, sino que ha manifestado su intención de impulsar la migración circular como alternativa a la irregularidad. Por ello, es posible que este mecanismo amplie su contingente en los próximos años.

Por otro lado, la progresiva caída de personas del Este podría estar siendo compensada con una ampliación de la contratación de personas en situación irregular pero no disponemos de datos que permitan confirmarlo, siendo este un hecho que se discutirá más adelante. Pero antes de abordar los datos estadísticos existentes, en la próxima sección se realizará un metaanálisis sobre qué y cómo se ha investigado en esta materia

con el objetivo de entender qué evidencias se han hallado, pero también qué límites ha tenido la misma para comprender las dinámicas sociodemográficas del colectivo de trabajadores migrantes en la agricultura española.

Tres décadas de investigaciones en este campo: formas y alcance del conocimiento acumulado

El estudio de las condiciones de los migrantes que trabajan en la agricultura española es tan longevo como el fenómeno mismo, encontrándose ya investigaciones que abordaron estas cuestiones a finales de los años ochenta (Berlan y Nevado, 1987). No obstante, la evolución de este campo de análisis irá en paralelo a la intensificación del proceso de inserción de trabajadores migrantes en el agro español, coincidente con la progresiva industrialización del mismo. Así, en los años noventa determinados autores empiezan a hablar de la conformación de los enclaves (Giménez, 1992), las dinámicas sociales que intervienen en esta realidad (Checa, 1995) y poco a poco su estudio empieza a formarse como un subcampo específico dentro de los estudios migratorios (Pedreño, 1999).

Eventos como los producidos durante los disturbios racistas en El Ejido (Almería) en el año 2000 (Martínez, 2001) o la ya anteriormente mencionada puesta en marcha de la contratación en origen (Gualda y Ruiz, 2004) ampliarán las bases de un campo de investigación que, no obstante, no verá multiplicar el número de investigaciones sobre el mismo hasta prácticamente la segunda década del siglo XXI.

La puesta en marcha del programa GECCO con Marruecos será sin duda un factor relevante que atraerá a una creciente comunidad investigadora (Moreno, 2009) algo que vendrá reflejado en la irrupción de proyectos de investigación, lo que ampliará notablemente el conocimiento sobre la materia. En ese sentido, de la segunda década del siglo XXI cabe destacar los proyectos CIRCULAR (¿Hacia nuevas fórmulas de gestión migratoria en el caso español? Contratación en origen, partenariados de movilidad y circularidad migratoria CSO2011- 27115) dirigido por Ana López Sala (CSIC) en 2011 o el proyecto ENCLAVES (Sostenibilidad Social de Los Nuevos Enclaves Productivos Agrícolas: España y México (Enclaves) CSO2011-28511) dirigido por Andrés Pedreño Cánovas (Universidad de Murcia) el mismo año. En adición a estos, otros proyectos internacionales, como el TEMPER (Temporary vs. Permanent Migration — Grant

Agreement 613468) financiado por la Comisión Europea, también estudiarán esta realidad en el Estado español.

Sin duda, las tesis doctorales que saldrán de estos proyectos, unidas a las dirigidas por investigadores e investigadoras especializados en este campo de estudio generarán un efecto multiplicador que ampliará el número de personas dedicadas a estudiar las migraciones en la agricultura española. En la actualidad, si bien sigue siendo un campo minoritario dentro de los estudios migratorios, es bastante dinámico, algo que puede verse por ejemplo en el número de publicaciones tanto nacionales como internacionales que han abordado el caso español en el último lustro (Ruiz *et al.*, 2024).

Esta meta historia no sistemática del subcampo de investigación en trabajo agrícola y migraciones en España permite entender el dinamismo del mismo y comprender la dimensión temporal del conocimiento acumulado en la materia. Sin embargo, a pesar de su prolificidad y del amplio conocimiento que ha permitido, ha estado aquejado por algunos sesgos. El principal de ellos es el enfoque de las investigaciones, donde ha predominado el uso de metodologías cualitativas y estudios de caso, lo cual ha derivado en ciertos déficits respecto a su alcance y dimensión territorial. Así, enclaves como el murciano, el onubense o el ilerdense, han sido ampliamente estudiados mientras que, por el contrario, importantes núcleos de producción agrícola como Jaén, Aragón o Albacete apenas han sido investigados. En lo referente al alcance, ha sido común encontrar análisis estructurales de políticas (véase, por ejemplo, Molinero-Gerbeau, 2020b), investigaciones en profundidad sobre condiciones laborales (véase, por ejemplo, Ramírez, 2020), dinámicas de género (véase, por ejemplo, Reigada, 2022), condiciones legales (López-Sala, 2016) así como otras temáticas conexas tales como la vivienda, el racismo y un largo etcétera (para una panorámica completa de las investigaciones más recientes, véase Ruiz Ramírez *et al.*, 2024).

Ya sea por la dificultad que entraña investigar un colectivo caracterizado por su segregación espacial, su precariedad o por la existencia de barreras idiomáticas (Avallone, 2014), apenas ha habido estudios cuantitativos, y mucho menos de corte demográfico sobre el colectivo.

Probablemente la encuesta llevada a cabo en Lleida por parte del proyecto «Observatori permanent de la immigració de les comarques de Ponent: Els temporers a les comarques

de la Plana», financiado por la Diputación de Lleida en 2015 (Ref. 201500223, 2015-2016) sea de las pocas que han probado a elaborar un perfil sociodemográfico de los trabajadores agrícolas migrantes en el Estado (pueden consultarse algunos de sus resultados por ejemplo en González *et al.*, 2021). Más recientemente algunos proyectos enfocados al ámbito de la salud también han propuesto metodologías cuantitativas si bien la mayoría de ellos se encuentra aún en fase inicial. Aunque descriptivo, el estudio de datos con perspectiva internacional llevado a cabo por Molinero-Gerbeau (2020a) puede también añadirse a esta lista de esfuerzos por tratar de comprender algunas dimensiones sociodemográficas del colectivo de trabajadores agrícolas migrantes en España.

En definitiva, el uso de datos numéricos ha sido muy reducido en este ámbito de investigación y, sin duda, en ello ha influido la parcialidad e inaccesibilidad de datos disponibles al respecto. En la próxima sección abordaremos qué registros y bases de datos contienen información sociodemográfica de este colectivo, indicando donde o cómo acceder a ellos, analizando los mismos y señalando qué ventajas o deficiencias presentan.

¿Cómo dimensionar el fenómeno? Fuentes de datos estadísticos disponibles y análisis de los mismos

En primer lugar, es importante señalar que, al no existir un protocolo estándar para la búsqueda de datos, los registros que se presentan a continuación son el resultado de más de una década de investigaciones del autor en la materia, aunque no han sido identificados de forma sistemática. Esto quiere decir que no es descartable que existan otros datos que no hayan sido identificados en este periodo y que puedan completar lo que aquí se presenta. Por ejemplo, es posible que algunos institutos estadísticos autonómicos dispongan de datos propios no detectados por el autor.

El orden que se presentará a continuación sigue un razonamiento deductivo, o la lógica de presentar primero los datos más generales y después los más particulares. Se ofrecerán gráficos o tablas en función de lo que se considere más útil o visual para el objetivo planteado y se aportará el perfil sociodemográfico correspondiente al periodo más actual de los datos.

Encuesta de Población Activa (EPA) — Instituto Nacional de Estadística

La Encuesta de Población Activa (EPA) es una investigación estadística de carácter continúo desarrollada por el Instituto Nacional de Estadística (INE), que tiene como objetivo principal proporcionar información detallada y sistemática sobre la situación laboral de la población residente en España. La EPA permite estimar el volumen y la evolución de la población activa, ocupada, desempleada e inactiva, así como estudiar sus características según variables como el sexo, la edad, el nivel educativo, la nacionalidad o la actividad económica. La encuesta se realiza mediante entrevistas personales y telefónicas a una muestra representativa de alrededor de 65 000 hogares cada trimestre, lo que supone en torno a 180 000 personas. El diseño muestral es rotatorio, permitiendo observar dinámicas temporales y comparativas. La EPA recoge información desde el primer trimestre de 1964, aunque su metodología actual se consolidó en 2005 para adaptarse a los estándares europeos e internacionales. Los datos se publican con periodicidad trimestral, generalmente a los pocos días de finalizar cada trimestre, y están disponibles tanto en informes como en microdatos accesibles para la investigación. La encuesta sigue los criterios metodológicos marcados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y por Eurostat, lo que asegura la comparabilidad con las estadísticas laborales de otros países. Por su amplitud, continuidad y fiabilidad, la EPA constituye una de las principales fuentes estadísticas para el análisis del mercado de trabajo en España, siendo utilizada tanto en el diseño de políticas públicas como en estudios académicos y económicos.

En lo referente al trabajo agrícola desarrollado por los migrantes en España, tiene especial utilidad su largo recorrido histórico, permitiendo ver la evolución de este contingente desde que empezó a insertarse en el sector. Específicamente, dos bases de datos de la EPA aportan información relevante al respecto: las que recogen información sobre trabajadores activos[1] y ocupados[2].

Por supuesto, también hay que tomar ciertas precauciones, no solo porque es una encuesta y no son datos de registro, sino porque al ser trimestral, el dato anual que aquí

[1] Puede consultarse esta base de datos en el siguiente enlace (para el periodo 2008 hasta la actualidad): https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=65102&L=0 [Consulta: 28 marzo 2025]
[2] Puede consultarse esta base de datos en el siguiente enlace (para el periodo 2008 hasta la actualidad): https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=65127&L=0 [Consulta: 28 marzo 2025]

se presenta, se calcula haciendo una media de los 4 trimestres, mostrando unas magnitudes que, por ejemplo, opacan factores como la estacionalidad.

Las variables de la EPA que las bases de datos de trabajadores activos y ocupados ofrecen son las siguientes: sexo, sector sconómico, nacionalidad y periodo. La primera permite diferenciar el dato entre hombres y mujeres, mientras que la segunda nos permite seleccionar el sector agrícola. Este último tiene como limitación el no poder desagregar por subsectores o tareas, por lo que todo trabajador inserto en el sector es considerado dentro del dato, pudiendo englobar desde ingenieros agrónomos a peones agrícolas.

El dato de nacionalidad es el menos útil, pues no solo no está desagregado por país, sino que las regiones disponibles son solo Unión Europea, resto de Europa, América Latina, resto del mundo y apátrida. Por su parte, el dato de periodo corresponde a cada trimestre del año.

El hecho de faltar variables como la edad, la provincia de trabajo y la nacionalidad por país restan fuerza a esta base datos, por lo que su mayor utilidad es mostrar, por un lado, la magnitud nacional del fenómeno y, por el otro, su recorrido histórico.

El gráfico 1 muestra ambas dimensiones para el periodo 1987-2024, en el caso de los trabajadores activos.

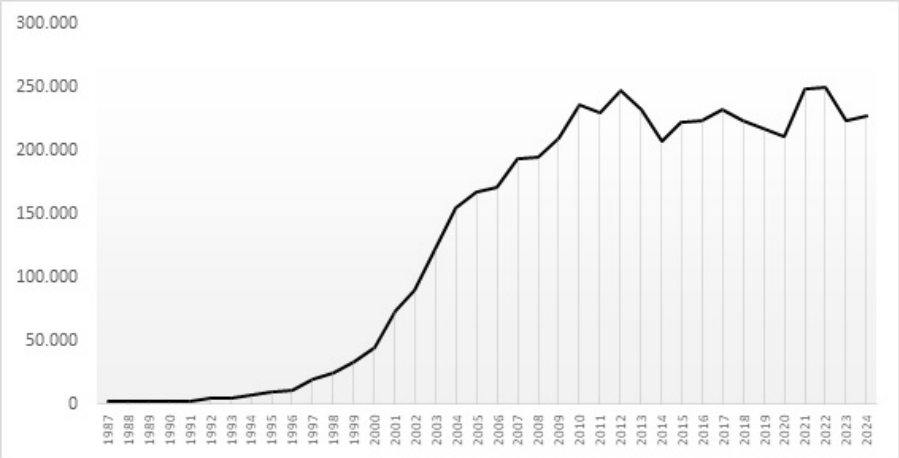


Gráfico 1. Trabajadores activos de nacionalidad extranjera en el sector agrícola español durante el periodo 1987-2024 (Media anual).Fuente: Encuesta de Población Activa

Como puede verse, el incremento del número de trabajadores en la agricultura española ha sido espectacular, empezando a despegar en los años noventa, multiplicándose de manera exponencial en la primera década del siglo XXI y, pese a ciertos vaivenes, manteniéndose en magnitudes relativamente estables desde 2010 hasta 2024, en un valor promedio de 229 000 trabajadores extranjeros activos en la agricultura de todo el país.

En cuanto a las características demográficas del colectivo, cabe indicar que, en el año 2024, la fuerza de trabajo extranjera en la agricultura española estaba muy masculinizada, alcanzando prácticamente el 75 % del total de los trabajadores extranjeros del sector (171 200) frente a un 25 % de mujeres (55 600).

Lamentablemente, en lo referente al origen nacional de los trabajadores, la poca desagregación de los datos impide obtener una información demasiado útil como puede verse en la tabla 1.

	Doble nacionalidad	**Unión Europea**	**Resto de Europa**	**América Latina**	**Resto del mundo y apátridas**
N.º trabajadores	29.100	56.200	8.000	35.400	127.300
% sobre el total	11,4	22,0	3,1	13,8	49,7

Tabla 1 Extranjeros activos por nacionalidad en el sector agrícola español en 2024 (Media anual). *Fuente:* Encuesta de Población Activa

La tabla muestra que prácticamente la mitad de los trabajadores agrícolas extranjeros en España provienen del 'resto del mundo', mientras que el segundo origen más común es la Unión Europea. En cualquier caso, la forma agregada del dato lo hace poco revelador.

En definitiva, según lo que nos muestra la EPA, el perfil sociodemográfico mayoritario del trabajador agrícola extranjero en España sería hombre y proveniente de una región

diferente de Europa y América Latina. Como veremos en la próxima sección, los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) permitirán un mayor nivel de detalle.

Contratos registrados — SEPE

El Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) es un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social, cuya función principal es gestionar y coordinar las políticas de empleo en el ámbito estatal, así como contribuir al seguimiento y análisis del mercado laboral.

Entre sus múltiples competencias, el SEPE mantiene la base de datos de contratos registrados, una fuente estadística de carácter administrativo que recoge información detallada sobre los contratos de trabajo formalizados en España. Esta base de datos permite conocer variables tales como el volumen y la tipología de los contratos suscritos, diferenciando por modalidad contractual, duración, jornada, sector económico, ámbito geográfico, edad, sexo y nacionalidad del trabajador, entre otros criterios. Al no ser datos de encuesta, sino de registro, muestran una mayor fiabilidad que la EPA y permiten tener una fotografía más precisa de las dimensiones recogidas pues los datos se generan a partir de los registros obligatorios que las empresas realizan ante el SEPE.

Lamentablemente, el formato en el cual se publican los datos del campo de estudio que nos interesa en este artículo, no es funcional pues los contratos realizados a extranjeros en la agricultura se publican mensualmente sin desagregar por nacionalidad o sexo[3]. Para obtener esta información hay que acudir al Portal de Transparencia de la Administración General del Estado[4] y tramitar una solicitud. En ella hay que indicar con precisión el tipo de datos que se quiere, especificando el periodo temporal que queremos que cubra y las variables que nos interesan. Afortunadamente, el SEPE suele responder aportando esos datos en unos ficheros bien organizados. Debe, no obstante, contar quien haga esta solicitud con un mínimo de quince días para recibir los datos[5]. Es un

[3] Véase por ejemplo la sección «Contratos a extranjeros» del volumen único correspondiente a enero de 2024 que está disponible en este enlace: https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas/contratos/estadisticas-nuevas/2024/enero.html [Consulta: 4 abril 2025]
[4] Véase: https://transparencia.gob.es/ [Consulta: 1 abril 2025]
[5] Las diversas solicitudes que ha hecho el autor han tardado entre quince días y un mes en ser resueltas. En una ocasión el SEPE incluso contactó por teléfono para enviar el archivo de datos en un formato que fuera el deseado por el autor.

procedimiento engorroso y no se entiende por qué estos datos no están disponibles para descargar en formato CSV como los de la EPA, pero al menos la demora no es muy larga y tienen un nivel de desagregación mucho mayor que los de esta.

Así, en la solicitud más reciente hecha por el autor se consiguieron datos de contratos registrados en la agricultura desagregados por provincia, nacionalidad, sexo y edad. Cabe, en todo caso, advertir que los datos se refieren precisamente a contratos registrados y no a personas, por lo que no aportan un número fijo de trabajadores al poder, una misma persona, tener varios contratos en el periodo analizado. No obstante, desde la aplicación del Real Decreto-ley 32/2021, de 28 de diciembre popularmente conocido como «reforma laboral», se redujo drásticamente la temporalidad de los contratos, por lo que las magnitudes, desde 2022, sí pueden acercarse bastante al número de trabajadores.

Dado que presentar los datos correspondientes a todo el país es un ejercicio titánico, se procederá a continuación a elaborar un perfil sociodemográfico de los trabajadores agrícolas migrantes en las cinco provincias con mayor volumen de contratos en 2024. Excluyendo a trabajadores de nacionalidad española, estas son, tal como muestra la tabla 2, Murcia, Huelva, Jaén, Almería y Sevilla.

Provincia	N.º contratos a extranjeros
Murcia	166 920
Huelva	95 404
Jaén	56 244
Almería	54 523
Sevilla	35 992

Tabla 2. Principales cinco provincias españolas por volumen de contratos registrados a trabajadores extranjeros en el sector agrícola. *Fuente:* Contratos Registrados SEPE

Como puede observarse, la provincia que más contratos registra de todo el Estado es Murcia, casi quintuplicando a la quinta provincia en el ranking, que en este caso es

Sevilla. En todo caso, destacan las cuatro primeras del listado por superar los cincuenta mil contratos pues, la diferencia entre Almería (o Jaén, que no está lejos) y Sevilla es de casi veinte mil contratos, indicando una clara jerarquía de estos territorios sobre el resto.

Cada una de estas provincias presenta particularidades productivas. Por ejemplo, Murcia, conocida como la «Huerta de Europa» (Pedreño, 1999) ofrece una variada producción que permite disponer de trabajo todo el año, por lo que su tejido productivo es capaz de asentar en el territorio a los trabajadores de los que depende. Huelva, por su parte, es casi un monocultivo, el de los frutos rojos (del que destaca la fresa), cuya producción es estacional y por lo tanto requiere de contingentes móviles que vayan a realizar trabajo en la provincia solo unos meses al año, de ahí que la GECCO haya funcionado muy bien en el enclave (Molinero-Gerbeau, 2020b). En Jaén la situación es similar a la de Huelva, predominando el olivo (de hecho, una relevante parte del contingente desplazado por la campaña a Huelva viene de trabajar en Jaén). El caso Almeriense es similar al murciano y el Sevillano aúna ambos al producir preminentemente productos estacionales como los cítricos (sobre todo naranja y mandarina) y las aceitunas, si bien es una región donde se produce un volumen importante de tomates que, al ser un cultivo desestacionalizado, permite ser producido todo el año[6].

Estas diferencias implican, indudablemente, perfiles variados que ameritan ser analizados cada uno por su parte.

Murcia

En Murcia, la inmensa mayoría de los contratos agrícolas son realizados a extranjeros varones, siendo estos el 80 % del total, como muestra el gráfico 2.

[6] Estos datos pueden consultarse en el Portal Estadístico de la Diputación de Sevilla, en el informe *Avance de producciones y superficies agrícolas. Noviembre 2024* [Consulta: 1 abril 2025]. Disponible en: https://portalestadistico.dipusevilla.es/es/deinteres/noticias/Avance-de-producciones-y-superficies-agricolas.-Noviembre-2024-00001

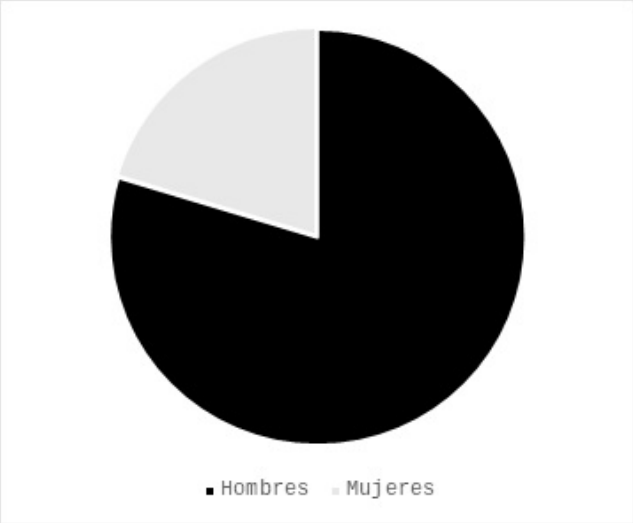


Gráfico 2. Distribución por sexo de los contratos realizados a trabajadores extranjeros en el sector agrícola murciano en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

En cuanto a la edad de los contratados, como muestra el gráfico 3, una mayoría de hombres se ubica entre los 25 y 54 años, siendo bastantes menos tanto los que están por debajo de esas edades como los que la superan. Por su parte, las mujeres, tal como se ve en el gráfico 4, muestran una distribución similar, aunque destacan en volumen las que se ubican entre los 35 y 44 años.

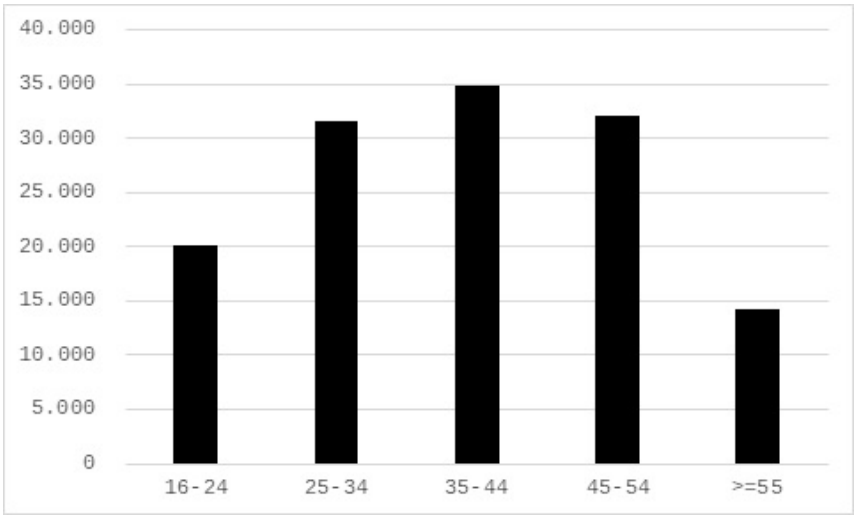


Gráfico 3. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadores extranjeros de sexo masculino en el sector agrícola murciano en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

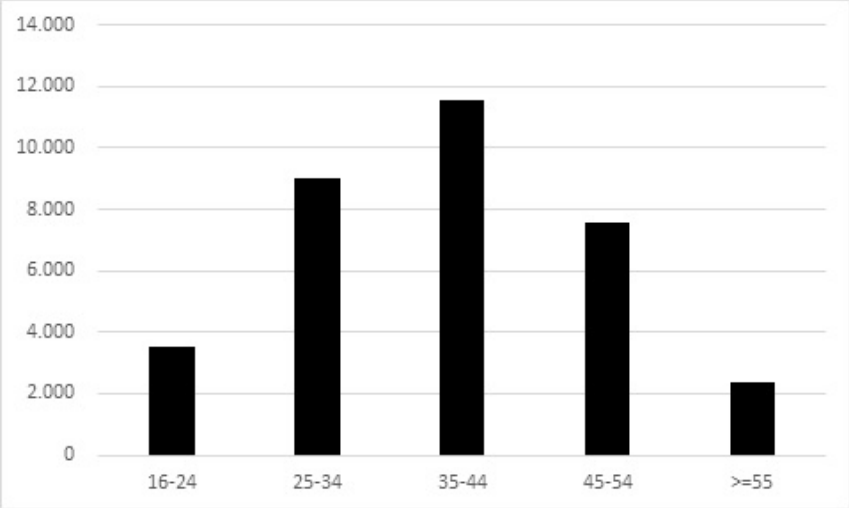


Gráfico 4. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadoras extranjeras de sexo femenino en el sector agrícola murciano en 2024.Fuente: Contratos Registrados SEPE

Las principales cinco nacionalidades del contingente de trabajadores migrantes en la agricultura murciana son por orden descendiente, tal como muestra la tabla 3, Marruecos, Senegal, Ecuador, Malí y Argelia.

Nacionalidad	N.º de contratos
Marruecos	95 347
Senegal	11 378
Ecuador	9062
Malí	7523
Argelia	4641

Tabla 3. Cinco principales nacionalidades extranjeras por volumen de contratos registrados en la provincia de Murcia en 2024. *Fuente:* Contratos Registrados SEPE

Salta a la vista el absoluto predominio de Marruecos con casi el 60 % del total de contratos del contingente migrante, siendo su número ocho veces más grande que el de

la siguiente nacionalidad presente en el sector, la senegalesa, que apenas llega al 7 % del total.

Así pues, cruzando los datos aquí presentados podríamos decir que el perfil sociodemográfico mayoritario del trabajador agrícola migrante en Murcia, con base a los contratos registrados, es hombre, marroquí, de entre 35 y 54 años.

Huelva

Al igual que en Murcia, en Huelva la inmensa mayoría de contratos en la agricultura de la provincia son firmados por migrantes (75 %) aunque el contingente onubense presenta importantes diferencias respecto al murciano en cuanto a su composición.

Contrariamente a la impresión general que pueda haber, dada la gran visibilidad que tiene el programa GECCO donde prácticamente el 100 % del contingente es conformado por mujeres, la distribución por sexo de los contratos firmados por extranjeros que trabajan en la agricultura onubense presenta más hombres que mujeres, si bien es cierto, que la diferencia es menor (58 % de contratos a hombres y 42 % de contratos a mujeres) que en otros enclaves como muestra el gráfico 5.

Gráfico 5. Distribución por sexo de los contratos realizados a trabajadores extranjeros en el sector agrícola onubense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

Respecto a la edad de estos trabajadores, como muestran los gráficos 6 y 7, existe una interesante disparidad de género, habiendo una importante proporción de trabajadores masculinos que tiene entre 16 y 24 años, mientras que las mujeres en esa edad son una parte muy reducida del total. El grupo de edad mayoritario en hombres es el ubicado entre los 25 y 34, mientras que en las mujeres es el correspondiente a quienes tienen entre 35 y 44 años (duplican a las pertenecientes al anterior rango de edad). En ambos casos, la proporción de personas mayores de 55 es reducida.

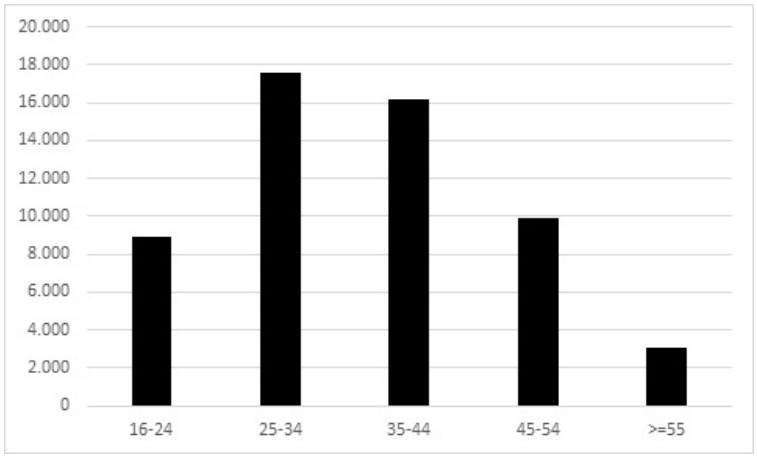


Gráfico 6. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadores extranjeros de sexo masculino en el sector agrícola onubense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

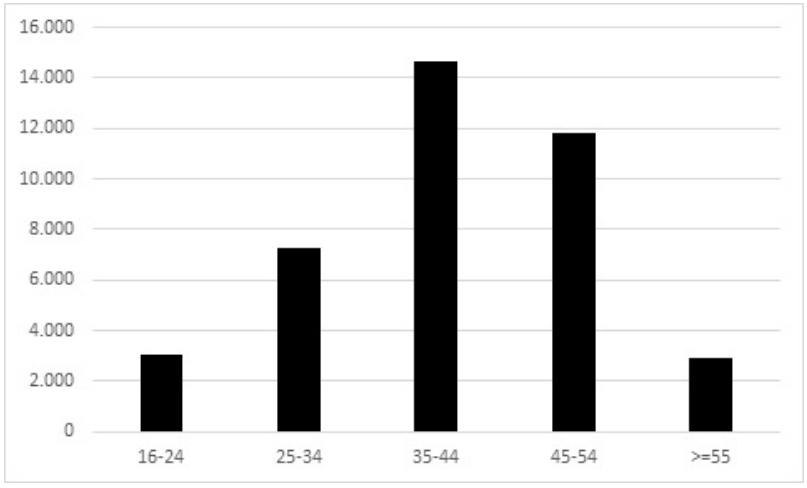


Gráfico 7. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadoras extranjeras de sexo femenino en el sector agrícola onubense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

Las principales cinco nacionalidades del contingente de trabajadores migrantes en la agricultura onubense son por orden descendiente, tal como muestra la tabla 4, Marruecos, Rumanía, Senegal, Malí y Bulgaria.

Nacionalidad	N.º de contratos
Marruecos	48 103
Rumanía	16 047
Senegal	7930
Malí	7637
Bulgaria	4779

Tabla 4. Cinco principales nacionalidades extranjeras por volumen de contratos registrados en la provincia de Huelva en 2024. *Fuente:* Contratos Registrados SEPE

Al igual que en Murcia, en Huelva se observa un claro predominio de trabajadores de origen marroquí, que representan la mitad del total de contratos del contingente migrante, el triple que la siguiente nacionalidad, la rumana, la cual, a su vez, duplica a la tercera y cuarta: la senegalesa y la maliense. En último lugar quedaría el contingente de trabajadores búlgaros, aunque representa tan solo el 5 % del total de contratos realizados a extranjeros en el sector agrícola de la provincia.

Con base a estos datos, en el caso onubense, el perfil sociodemográfico mayoritario del trabajador agrícola migrante sería, al igual que en Murcia, el de un hombre, marroquí, pero aquí tendría una edad de entre 25 y 34 años. No obstante, dado no solo el práctico equilibrio existente entre sexos, sino por el hecho de que el colectivo de trabajadores marroquíes se compone de una mayoría de mujeres (53 %) conviene indicar que existe además otro perfil predominante con similar presencia en la provincia: el de una mujer marroquí de entre 35 y 44 años.

Jaén

El enclave productivo jiennense presenta notables diferencias respecto a los otros dos analizados. En primer lugar, porque, pese a ser la tercera provincia que en números totales presenta más contratos firmados por trabajadores migrantes en la agricultura, estos solo representan el 28 % del total, siendo los trabajadores españoles la inmensa mayoría.

En segundo lugar, además, la proporción de contratos firmados por hombres respecto al de mujeres es notablemente mayor que en Huelva y Murcia, correspondiendo, como muestra el gráfico 8, el 95 % de los contratos firmados a hombres.

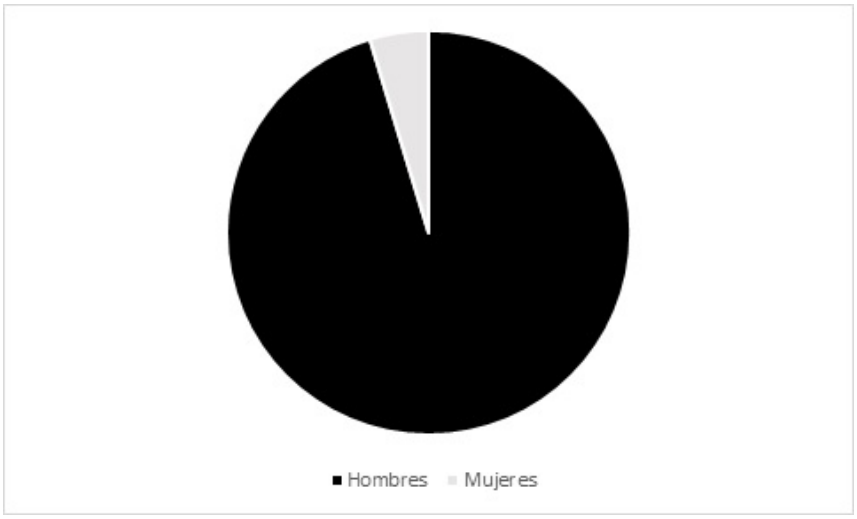


Gráfico 8. Distribución por sexo de los contratos realizados a trabajadores extranjeros en el sector agrícola jiennense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

La mayoría de estos trabajadores, como muestra el gráfico 9, tiene entre 25 y 54 años, como en el caso de los hombres extranjeros que trabajan en Murcia y, al igual que ahí, son bastantes menos tanto los más jóvenes como los más mayores. Las mujeres, tal como refleja el gráfico 10 presentan una distribución por edades similar, aunque destaca ligeramente el número de trabajadoras de entre 35 y 44 años sobre el resto.

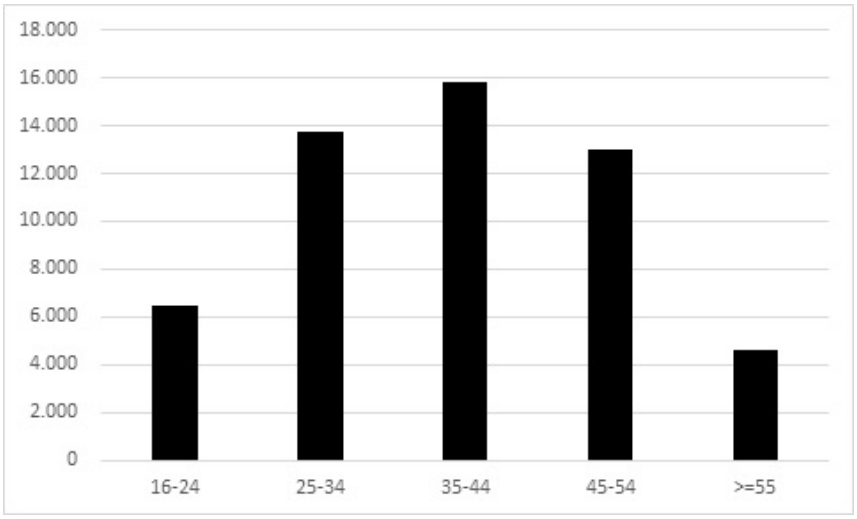


Gráfico 9. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadores extranjeros de sexo masculino en el sector agrícola jiennense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

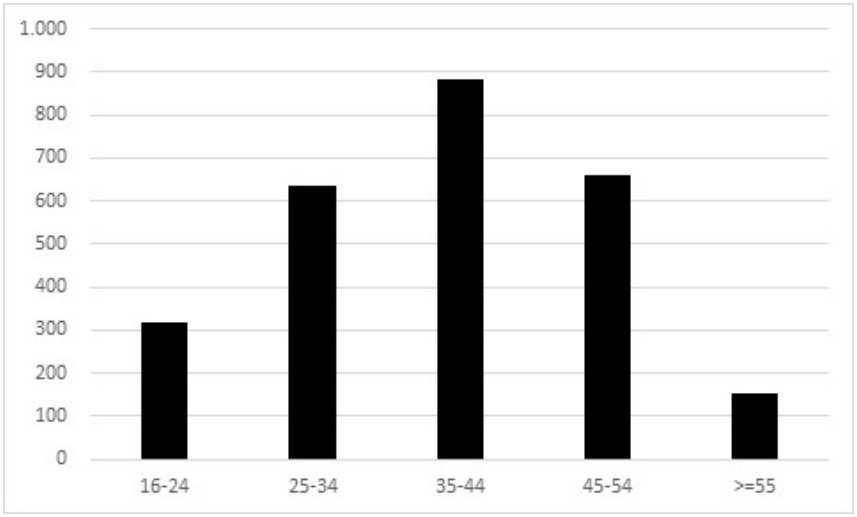


Gráfico 10. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadoras extranjeras de sexo femenino en el sector agrícola jiennense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

Las principales cinco nacionalidades del contingente de trabajadores migrantes en la agricultura jiennense son por orden descendiente, tal como muestra la tabla 5, Marruecos, Senegal, Malí, Argelia y Rumanía, mostrando ya una cierta pauta de repetición de nacionalidades entre enclaves agrícolas a nivel estatal.

Nacionalidad	N.º de contratos
Marruecos	16 036
Senegal	14 436
Malí	10 563
Argelia	4162
Rumanía	3179

Tabla 5. Cinco principales nacionalidades extranjeras por volumen de contratos registrados en la provincia de Jaén en 2024. *Fuente:* Contratos Registrados SEPE

En el caso de Jaén, aunque la mayoría de los contratos firmados por trabajadores extranjeros corresponde a personas procedentes de Marruecos (28 % del total), en términos porcentuales esta cifra es muy similar a la de los contratos firmados por trabajadores senegaleses (25 %), lo que refleja una casi paridad entre ambas nacionalidades.

Nuevamente el perfil sociodemográfico mayoritario en esta provincia sería el de un trabajador, hombre, marroquí de entre 35 y 54 años, siendo el siguiente más común el de un trabajador senegalés, también hombre, pero en este caso con una edad comprendida entre los 25 y 54 años.

Almería

Conocida por el mar de plástico que alberga (referente a la concentración de invernaderos observable incluso desde el espacio), Almería es la cuarta provincia nacional en volumen de contratos a trabajadores extranjeros en el sector agrícola. Ahí, el 77 % del total de contratos se hacen a migrantes

Sin llegar al nivel de Jaén, y más cerca de la realidad presente en Murcia, existe nuevamente un predominio de contratos realizados a hombres respecto a las mujeres, situado en una diferencia de en torno al 82 % frente al 18 % restante. El gráfico 11 muestra esta distribución.

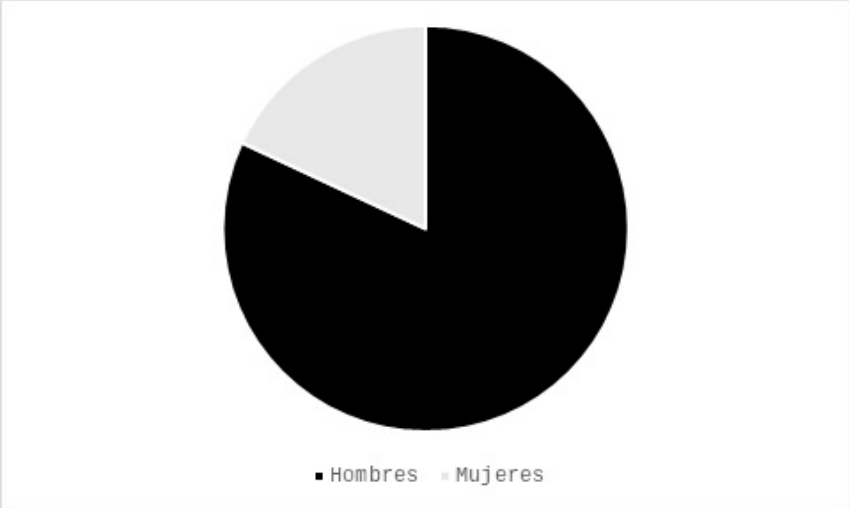


Gráfico 11. Distribución por sexo de los contratos realizados a trabajadores extranjeros en el sector agrícola almeriense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

Estos trabajadores en su mayoría tienen entre 25 y 44 años, habiendo ya una notable menor proporción de los mismos en el resto de las franjas etarias. Las mujeres en cambio se concentran más en la franja de los 35 y 44 años, aunque una notable proporción de las mismas tiene entre 25 y 34 años o entre 45 y 54 años, como muestra el gráfico 13.

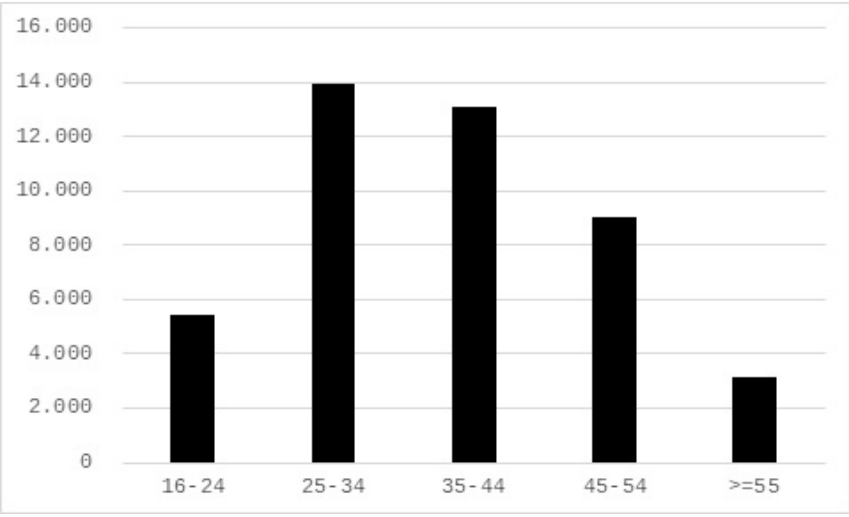


Gráfico 12. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadores extranjeros de sexo masculino en el sector agrícola almeriense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

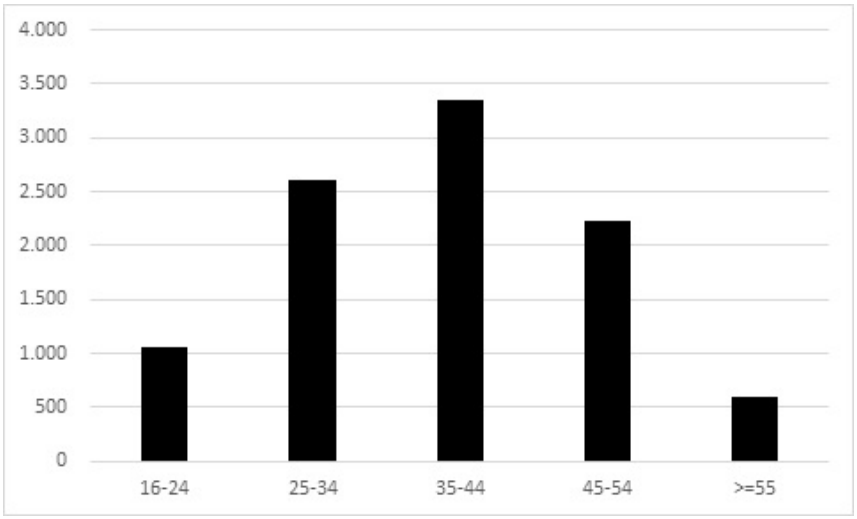


Gráfico 13. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadoras extranjeras de sexo femenino en el sector agrícola almeriense en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

Las principales cinco nacionalidades del contingente de trabajadores migrantes en la agricultura almeriense son por orden descendiente, tal como muestra la tabla 6, Marruecos, Senegal, Malí, Rumanía y Gambia, siendo esta última la única novedad respecto a la pauta observada en los anteriores casos y representado, de cualquier manera, apenas el 3 % del total de contratos realizados a extranjeros en la agricultura de la provincia.

Nacionalidad	N.º de contratos
Marruecos	28 217
Senegal	6591
Malí	5231
Rumanía	2567
Gambia	1591

Tabla 6. Cinco principales nacionalidades extranjeras por volumen de contratos registrados en la provincia de Almería en 2024.*Fuente:* Contratos Registrados SEPE

Los contratos realizados a marroquíes suponen un 51 % del total, mostrando una absoluta predominancia de esta nacionalidad sobre el resto pues la siguiente, la senegalesa, representa tan solo el 7 %. Esta notable diferencia permite elaborar un perfil sociodemográfico más nítido, correspondiendo en Almería al de un trabajador, hombre, proveniente de Marruecos y con una edad comprendida entre los 25 y 54 años.

Sevilla

El caso sevillano plantea, en términos generales, algunos paralelismos con el de Jaén pues, pese a ser la quinta provincia estatal en la que más contratos se realizan a migrantes en la agricultura, 35 992, estos solo representan el 24 % del total provincial. De estos, aquí también la mayoría los firman hombres, con un 77 % del total, tal como muestra el gráfico 14.

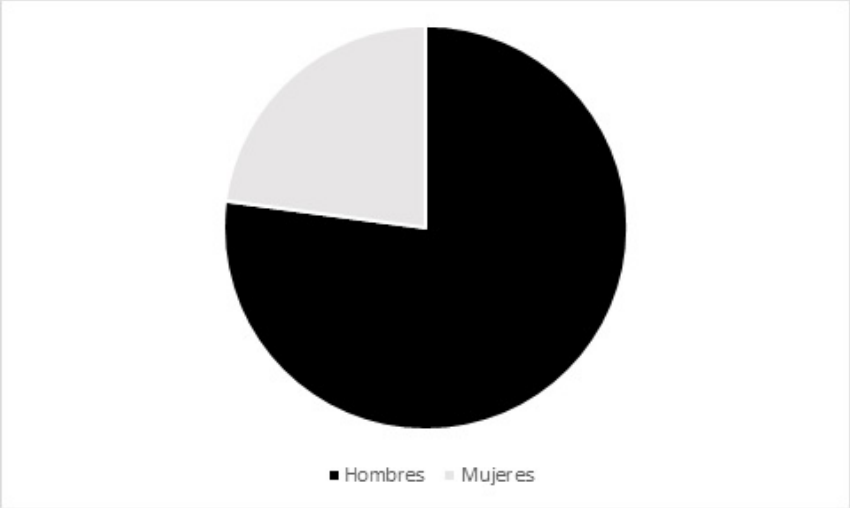


Gráfico 14. Distribución por sexo de los contratos realizados a trabajadores extranjeros en el sector agrícola sevillano en 2024.Fuente: Contratos Registrados SEPE

Como en Almería, el gráfico 15 muestra que estos trabajadores en su mayoría tienen entre 25 y 44 años, habiendo aun así una considerable proporción de estos ubicados en las franjas de edad de 16 a 24 años y 45 a 54, pero siendo una minoría los que tienen más de 55 años. Pese a presentar ligeras variaciones, las mujeres también muestran una distribución similar, tal como refleja el gráfico 16.

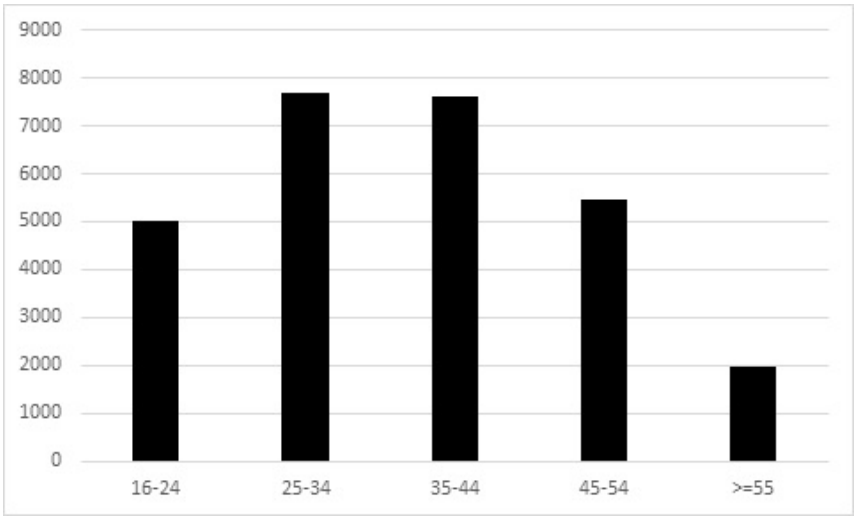


Gráfico 15. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadores extranjeros de sexo masculino en el sector agrícola sevillano en 2024.
Fuente: Contratos Registrados SEPE

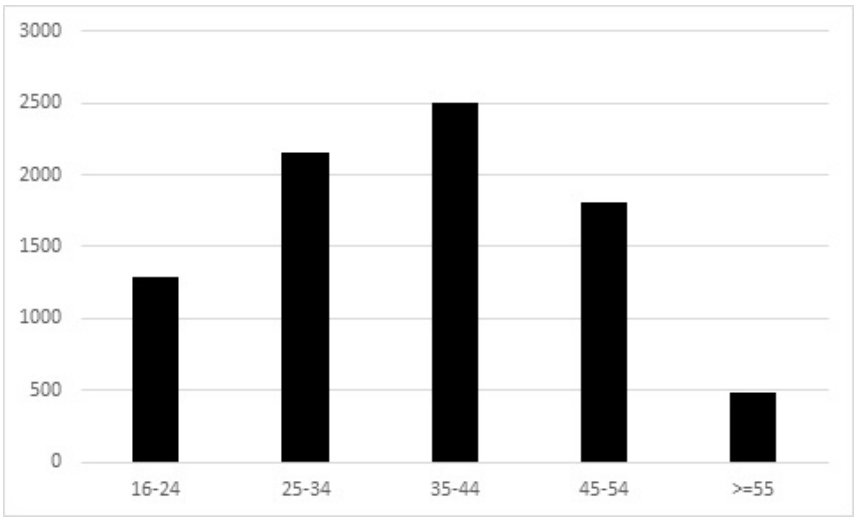


Gráfico 16. Distribución por edad de los contratos realizados a trabajadoras extranjeras de sexo femenino en el sector agrícola sevillano en 2024. Fuente: Contratos Registrados SEPE

En cuanto a las principales cinco nacionalidades con mayor presencia en el conjunto de contrataciones agrícolas de la provincia, encontramos, por orden descendiente, tal como muestra la tabla 7, las habituales nacionalidades de los otros enclaves agrícolas, aunque con diferencias en el orden y magnitud, siendo Sevilla la única provincia donde no

predominan los contratos realizados a marroquíes, sino a rumanos. El orden así es: Rumanía, Marruecos, Senegal, Bulgaria y Malí. Como puede verse, casi la mitad del contingente (42 %) está conformado por trabajadores de origen rumano, mientras que los contratos a marroquíes conforman el 20 % del total. El resto de las nacionalidades tienen una menor incidencia sobre el total, no alcanzando el 10 % ninguna de ellas.

Nacionalidad	N.º de contratos
Rumanía	15 260
Marruecos	7463
Senegal	2953
Bulgaria	1633
Mali	1433

Tabla 7. Cinco principales nacionalidades extranjeras por volumen de contratos registrados en la provincia de Sevilla en 2024. *Fuente:* Contratos Registrados SEPE

Con estos datos, el perfil sociodemográfico mayoritario del trabajador agrícola extranjero en Sevilla sería hombre, rumano de entre 25 y 44 años.

Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen — GECCO

Los datos correspondientes al programa de migración temporal GECCO, que ya mencionamos anteriormente, figuran ya en las dos bases de datos previas pues, pese a ser un mecanismo político muy específico, no dejan de quedar registrados quienes vienen a través de él tanto como población activa (INE) como a nivel de contratos (SEPE). No obstante, dadas las especificidades de un canal migratorio que funciona mediante acuerdos bilaterales y genera una migración estrictamente temporal, aunque también circular, es relevante poder acceder a sus datos propios a modo de disponer de herramientas que permitan entenderlo y evaluarlo.

El principal problema al respecto es que los datos de la GECCO son solo parcialmente públicos y, además, de difícil localización, por lo que es muy probable que sean ampliamente desconocidos.

Para encontrar los datos disponibles hay que ir en este caso al Observatorio Permanente de la Inmigración (OPI) perteneciente al Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones. Con un formato muy parecido al INE, el OPI tiene una base de datos denominada OPIbase, y dentro de ella hay un conjunto de datos titulado «Personas con autorización de residencia por provincia según sexo, grupo de edad, tipo de autorización y motivo de concesión»[7]. En este, si se mira bien, se verá que entre los «motivos de concesión de permisos» hay uno que se denomina «Gestión Colectiva de Contrataciones en Origen y otras de duración determinada». El propio título ya indica una de sus primeras debilidades y es que aglutina tanto permisos GECCO como otros no especificados, por lo que no es posible realmente saber qué incluye y en qué magnitud. Como puntos positivos cabe señalar que estos datos son de registro y además pueden ser desagregados por sexo, tipo de autorización, edad y provincia. Por otro lado, son recogidos cada trimestre por lo que permiten realizar un seguimiento a su evolución histórica.

No obstante, además de la limitación ya mencionada, el gran obstáculo que presentan para nuestro análisis es que no permiten seleccionar el sector agrícola, por lo que aglutina todos los sectores económicos. Tampoco permiten desagregar por nacionalidad, así que disponemos solo de totales que impiden saber, por ejemplo, cuantas contrataciones aporta cada país participante de la GECCO.

Para conocer estos detalles, al igual que en la base de datos del SEPE, hay que acudir al portal de transparencia y solicitarlos. La experiencia del autor es que el tiempo de respuesta en este caso es mucho más largo (excediendo en muchas ocasiones los noventa días) pero los datos hasta ahora provistos por el Ministerio de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones han aportado un nivel de desagregación útil para el análisis al mostrar las nacionalidades de los participantes y el sector laboral donde se han desempeñado.

[7] Véase: https://expinterweb.inclusion.gob.es/jaxiPx/Tabla.htm?path=/Stock/I0/&file=AT_PV_SX_GE_TIP_MOT.px [Consulta: 3 abril 2025]

Por desgracia, los datos más recientes de los que dispone el autor llegan hasta 2022, pues la petición cursada mediante el portal de transparencia para obtener los datos de 2024 aún no ha sido respondia. Así pues, a continuación, mostraremos los datos de 2024, haciendo una media anual con los trimestres que figuran en OPIbase y abordaremos el resto de dimensiones con los datos de 2022.

En 2024, se alcanzó un número máximo de autorizaciones GECCO de 20 054 en el segundo trimestre del año, siendo el promedio anual de 17 848. Este última muestra un absoluto predominio de las mujeres frente a los hombres, alcanzando estas, tal como refleja el gráfico 17, el 83 % del total de personas contratadas mediante GECCO.

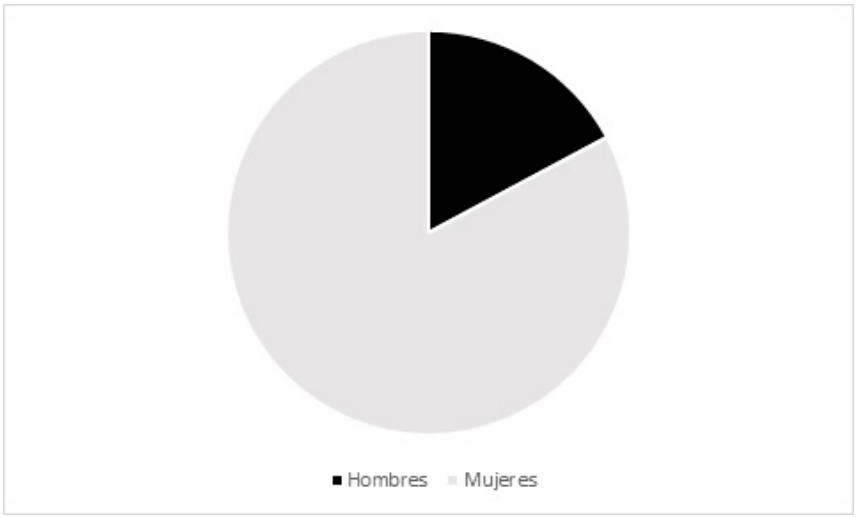


Gráfico 17. Personas con autorización de residencia GECCO por sexo en 2024. Media nacional anual.
Fuente: OPIbase

Dado que las franjas de edad que aporta el OPIbase son excesivamente amplias, el dato no es relevante para nuestro análisis, pues evidentemente no hay participantes en la primera franja de edad, al englobar a personas de entre 0 y 15 años, ubicándose la inmensa mayoría en la segunda franja, que al abarcar a quienes tienen entre 16 y 64, prácticamente contiene a toda persona en edad laboral.

Los datos por provincia son relevantes pues reflejan, tal como indica la tabla 8, que el 77 % de las personas que residieron en España con una autorización GECCO u otra de duración determinada, lo hicieron en la provincia de Huelva. La segunda provincia con más

personas con este tipo de autorización es Lleida, que apenas alcanza el 6 % del total y luego le siguen Baleares, Huesca y Segovia con apenas el 3 % cada una.

Provincia	Media anual de personas con autorización GECCO o de duración determinada	% sobre el total
Huelva	13 830	77
Lleida	996	6
Baleares	546	3
Huesca	492	3
Segovia	485	3

Tabla 8. Cinco principales provincias españolas por número de residentes con autorización GECCO o de duración determinada en 2024. *Fuente:* OPIbase

Estos datos coinciden con uno de los perfiles sociodemográficos mayoritarios que elaboramos para la provincia de Huelva con los datos del SEPE pues, según los datos de OPIbase, la mayoría de las personas con autorización GECCO serían mujeres residentes en Huelva y en edad de trabajar.

Yendo a los datos obtenidos a través del portal de transparencia, pueden hacerse varios cruces interesantes. Por ejemplo, al disponer de datos sobre los sectores donde trabajan estas personas extranjeras puede verse que desde el año 2013 (aunque siempre fue predominante) el 100 % de las personas contratadas mediante el procedimiento GECCO trabajan en la agricultura. Por lo tanto, salvo que se hubieran producido cambios de gran calado en los años 2023 y 2024, hecho que no ha sido advertido en publicación alguna, puede confirmarse que los datos de OPIbase se refieren en su inmensa mayoría al sector agrícola, con la salvedad de los permisos de duración determinada que sí pueden corresponder a otros sectores. La tabla 9 muestra la distribución por sectores laborales de las autorizaciones GECCO en el periodo 2010-2022.

SECTOR	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Agricultura	11 517	14 285	6464	2963	2834	2767	5562	17 543	17 303	18 987	15 037	14 365	18 565
Hostelería	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Industria	12	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Servicios	458	333	191	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

Tabla 9. Autorizaciones concedidas en el marco de los programas GECCO 2010-2022 por sector. *Fuente:* Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios

Dado que los datos del OPIbase ya vienen desagregados por provincia, no es excesivamente útil replicar los que proporcionó la Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios. Cabe solo indicar que estos reflejan también un absoluto predominio de la provincia de Huelva en la acogida de estos trabajadores, superando siempre el umbral del 70 % (salvo en 2012) y, en el caso del periodo comprendido entre 2016 y 2022, superando el umbral del 90 % del total.

En cuanto a las nacionalidades de los participantes en la GECCO, en el mismo periodo (2016-2022) cabe señalar que la marroquí ha supuesto más del 90 % del total. La tabla 10 recoge las cinco únicas nacionalidades de trabajadores GECCO presentes en 2022, que, en cualquier caso, han sido las cinco únicas presentes en el periodo 2016-2022.

Nacionalidad	Número de personas	% sobre el total
Marruecos	16 786	90
Colombia	862	5
Honduras	633	3
Ecuador	143	1
Senegal	141	1

Tabla 10. Autorizaciones concedidas en el marco de los programas GECCO 2016-2022 por nacionalidad. *Fuente:* Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios

A partir de los datos obtenidos mediante esta fuente, es posible ampliar el perfil sociodemográfico mayoritario previamente elaborado con los datos de OPIbase, incorporando la nacionalidad predominante: la marroquí.

Eurostat

Eurostat es la oficina estadística de la Unión Europea, responsable de recopilar, procesar y difundir datos estadísticos comparables entre los Estados miembros. Entre sus múltiples áreas de trabajo destacan las estadísticas sobre migraciones, que tienen como objetivo proporcionar información detallada y armonizada sobre los flujos migratorios, las poblaciones extranjeras y los movimientos de ciudadanos dentro y fuera del territorio de la UE. Estas estadísticas permiten analizar aspectos como el número y características de los inmigrantes y emigrantes, la adquisición de nacionalidad, las solicitudes de asilo y la movilidad dentro del espacio Schengen etc. La cobertura geográfica incluye todos los países de la UE, así como otros países asociados como Noruega, Suiza e Islandia. Eurostat publica estos datos anualmente, basándose en información proporcionada por los institutos estadísticos nacionales, y siguiendo una metodología común definida en coordinación con los Estados miembros para asegurar la comparabilidad internacional. Por su carácter armonizado, accesibilidad y amplio alcance, las estadísticas migratorias de Eurostat constituyen una herramienta clave para el diseño de políticas europeas en materia de migración e integración, y son ampliamente utilizadas en investigaciones académicas, informes institucionales y análisis demográficos comparados.

Lamentablemente, en el ámbito de la migración y el trabajo agrícola, pese a tratarse de uno de los movimientos de trabajadores intracomunitarios más dinámicos y sostenidos en el tiempo, la disponibilidad de datos no solo es limitadísima, sino que dejó de recogerse en 2020. Eurostat explicó este hecho indicando que solo disponía de datos para los años 2017 y 2018, y estos no estaban disponibles para todos los países de la UE, lo que dificultaba la comparabilidad y exhaustividad de la información. Además, no parece casualidad que este corte se produjera el año de la pandemia de covid-19 pues esta afectó significativamente a la recopilación de datos y la movilidad de los trabajadores estacionales, lo que pudo haber contribuido a la interrupción en la recopilación de estos datos (Comisión Europea, 2020).

De todas formas, esta base de datos, titulada *First permits issued for remunerated activities by reason, length of validity and citizenship* (migr_resocc)[8], supuestamente se nutre de los datos del OPI[9], así que en principio solo replica los mismos, por lo que deberían ser coincidentes y su único valor añadido sería el de poder comparar países europeos. No obstante, al tratarse únicamente de un dato macro agregado sobre los primeros permisos emitidos bajo la categoría de «trabajo estacional» —una etiqueta que puede abarcar múltiples profesiones y sectores—, su valor analítico es muy limitado.

La única variable desagregada que ofrece es de tipo temporal, permitiendo ver cuantos permisos se han emitido por una duración de entre tres y cinco meses, de entre seis y once meses o superiores a los doce meses. En todo caso, nuevamente, dado que no permite otro tipo de desagregación por sector, nacionalidad etc. se trata de una base datos irrelevante para analizar esta realidad social.

Irregularidad

Una parte de los trabajadores migrantes empleados en el sector agrícola español se encuentra en situación administrativa irregular. Aunque este fenómeno fue especialmente significativo en décadas pasadas, cuando los mecanismos de control y regularización eran más limitados (Molinero-Gerbeau, 2020b), en la actualidad se estima que representa un porcentaje reducido, pero no desdeñable del total (Márquez y Gordo, 2014). Dada su condición legal, se trata de un colectivo afectado por la invisibilidad estadística, un hecho que contrasta con el papel fundamental que desempeñan en las campañas agrícolas, contribuyendo de manera decisiva al funcionamiento del sector (López-Sala, 2022).

Lamentablemente, existen muy pocos ejercicios estimativos de cuantos trabajadores se encuentran en esta situación siendo el que hicieron Fanjul y Gálvez-Iniesta (2020) para la Fundación Porcausa probablemente el único existente en la época reciente. En él, los autores estimaron, usando datos de la EPA y la Muestra Continua de Vidas Laborales, que en la agricultura española imperaba una tasa de irregularidad de en torno al 8,9 %. No parece descabellado, pero al ser un ejercicio especulativo podría ser mayor o menor, teniendo un impacto diferenciado en enclaves diversos. Debido a estas limitaciones,

[8] Véase: https://doi.org/10.2908/MIGR_RESOCC [Consulta: 3 abril 2025]
[9] Véase https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/EN/migr_resval_sims_es.htm [Consulta: 3 abril 2025]

elaborar un perfil sociodemográfico del trabajador agrícola migrante en situación irregular en España es un ejercicio imposible en la actualidad.

Limitaciones de los datos e implicaciones para la política nacional

Los datos que aquí hemos aportado muestran una notable serie de limitaciones para una mejor comprensión del fenómeno migratorio y su interrelación con el trabajo agrícola en España.

Principalmente, pueden señalarse cuatro grandes fallas que corresponden a las señaladas en el título de este artículo: fragmentación, parcialidad, opacidad y ausencia de datos fiables.

En primer lugar, el hecho de tener que acudir a tantas fuentes diversas para tratar de reconstruir el puzle sociodemográfico del contingente migrante agrícola, supone una notable dificultad para quien quiera asomarse a esta realidad, lo cual reduce a un puñado de expertos la posibilidad de trabajar con los mismos. No solo no tiene sentido tener que acudir al INE, al SEPE y al OPI para encontrar parte de estos datos, sino que, en muchos casos, tampoco se encuentran fácilmente en sus propias páginas. Sería deseable, en ese sentido, disponer de una ventana única de acceso, tal como ha hecho, por ejemplo, Nueva Zelanda con su portal Stats NZ[10] donde ha habilitado una Infraestructura de datos Integrada, que no es perfecta, pero reduce en parte la traba de la fragmentación.

El segundo gran problema detectado en el acceso a estos datos es su parcialidad. Todos los registros y encuestas analizados ofrecen una visión parcial de la realidad, pero no la representan en su totalidad. Ya sea porque la EPA no dispone del dato de trabajadores activos en la agricultura por provincias, o el OPI por nacionalidades de las personas participantes en la GECCO, al final siempre se omite alguna dimensión fundamental para llevar a cabo investigaciones con valor analítico. En otras ocasiones, el nivel de desagregación es nulo o incompleto. Un ejemplo claro de ello es, nuevamente, los datos de la EPA que agregan en bloque el número de trabajadores agrícolas migrantes para todo el país pero que también aportan la información sobre su nacionalidad por regiones

[10] Véase: www.stats.govt.nz [Consulta: 3 abril 2025]

y no por países de origen. Lo primero, impide entender la complejidad de la realidad social analizada y lo segundo directamente aporta un dato sin utilidad alguna.

El tercer problema alude a la opacidad existente en torno a ciertos datos. Es difícil de entender que determinados órganos estatales como el SEPE o la Subdirección General de Gestión y Coordinación de Flujos Migratorios dispongan de datos extremadamente útiles y con una amplia desagregación, pero no estén disponibles en acceso abierto para el público. Aunque la creación del portal de transparencia ha hecho que esta situación mejore notablemente, facilitando el acceso a los datos y obligando por ley a quien dispone de ellos a dar respuesta a las peticiones recibidas, el hecho de que el usuario no conozca el nivel de detalle del que dispone quien produce y registra el dato, limita su acceso. Dado que los órganos que reciben las peticiones son reactivos y no existe información pública sobre el nivel de detalle del que disponen, es posible que por desconocimiento del solicitante se pierdan dimensiones que podrían ser útiles para el análisis.

En otros casos es posible cursar una petición para disponer de los microdatos de determinadas bases de datos, como la propia EPA, pero el INE cobra por ello, lo cual reduce la universalidad en su acceso, restringiéndola a quienes dispongan de fondos para ello. Muy probablemente ambos problemas, es decir, la indisponibilidad pública de datos existentes, así como el acceso mediante pago a los microdatos de determinadas fuentes, tengan que ver con la infrafinanciación de los servicios que deberían proveerlos por lo que es clave que el Estado invierta recursos en facilitar el acceso transparente y democrático de la ciudadanía a los datos.

La cuarta última falla tiene que ver con la ausencia de datos. La agricultura es un sector clave, tanto para la UE[11] como para el Estado[12] y su interrelación con las migraciones, otra área política esencial para el Gobierno (Molinero Gerbeau, 2023), convierten en urgente no solo publicitar los datos disponibles, sino producir nuevos, en dimensiones tales como condiciones laborales, problemas de salud etc., que permitan diseñar políticas públicas efectivas. Solo así se podrá, por un lado, trabajar para garantizar la

[11] Véase, a modo de ejemplo, el recientemente lanzado Diálogo Estratégico sobre el Futuro de la Agricultura de la UE por parte de la Comisión Europea https://commission.europa.eu/topics/agriculture-and-rural-development/strategic-dialogue-future-eu-agriculture_es [Consulta: 4 abril 2025]
[12] Véase, por ejemplo, el Plan Estratégico de la PAC en España https://www.mapa.gob.es/es/pac/pac-2023-2027/plan-estrategico-pac.aspx [Consulta: 4 abril 2025]

estabilidad de un sector que es pilar de la economía y, por el otro, asegurar que su funcionamiento respete los derechos humanos puesto que, como señalan infinidad de investigaciones, en la actualidad, más bien se caracteriza por ser una inmensa fuente de explotación (Ruiz *et al.*, 2024).

Conclusiones

Este análisis ha puesto de manifiesto que elaborar un perfil sociodemográfico de los migrantes que trabajan en la agricultura española es una tarea compleja. Esta dificultad no se debe únicamente a la heterogeneidad del sector, en el que cada enclave territorial se ha especializado en un tipo de producción que requiere un perfil laboral distinto, lo que impide identificar un patrón homogéneo a escala estatal. La principal limitación radica, sobre todo, en la escasa disponibilidad de datos para comprender de manera adecuada el fenómeno.

De las cinco fuentes de datos aquí mencionadas, tan solo aquellas que tienen un nivel de desagregación muy limitado como son la EPA, OPIBase o el SEPE, están disponibles de forma accesible a través de los portales públicos de los organismos que las producen. Algunos conjuntos de datos incluso, como los presentes en estas dos últimas bases, son particularmente difíciles de ubicar en sus páginas web. Eurostat es también accesible, pero su cese en la toma de datos a partir de 2020 unido al hecho de que el dato que ofrecía era en exceso agregado, hacen que no sea una fuente útil para disponer de datos al respecto.

Para poder por lo menos entender los aspectos sociodemográficos básicos del colectivo de migrantes que trabaja en la agricultura española hace falta cursar peticiones por el portal de transparencia, con la incertidumbre que ello conlleva respecto al tiempo que tardará en responderse la solicitud, si el organismo que la recibe lo hará positivamente y qué variables incluirá en los datos proporcionados. Este complejo y poco accesible proceso hace que la información esté al alcance de muy pocas personas, lo que limita el debate sobre las políticas públicas con un potencial aplicable al contexto a quienes disponen de esos datos. Como consecuencia, se dificulta la participación de una parte amplia de la sociedad, incluidos empresarios y sindicatos.

Para el sector, uno de los resultados de esta fragmentación, parcialidad, opacidad y ausencia de datos, deriva en un crónico problema de previsión. Para los trabajadores, se produce una invisibilidad que deriva en explotación severa.

Sin datos accesibles y fiables, se producen dicotomías como el hecho de que, por un lado, la GECCO sea internacionalmente reconocida como un programa asociado a buenas prácticas (López-Sala, 2016) que, de hecho, el Gobierno ha apostado recientemente por expandir[13], y que, por el otro, la inmensa mayoría de las investigaciones que lo han estudiado la señalen como un mecanismo que fomenta una explotación severa de la mano de obra (Ruiz *et al*., 2024). Los propios empresarios también se han quejado del limitado número de autorizaciones que se conceden anualmente, así como de otros aspectos, como la excesiva burocracia del programa[14], lo que explica que al final este se haya aplicado prácticamente solo en la provincia de Huelva tal como hemos visto en en análisis de los datos.

El Estado debe invertir en hacer públicos los registros de datos de los que dispone, en desagregar con más variables aquellos que ya ofrece públicamente y, sobre todo, debe plantear una estrategia de recolección de datos que permita comprender mejor esta realidad social.

Pese a estos problemas, no obstante, el ejercicio aquí realizado ha permitido identificar algunos patrones sociodemográficos sobre la mano de obra extranjera en la agricultura española. Se ha podido ver que las nacionalidades más recurrentes son la marroquí, la rumana, la senegalesa y la maliense, con presencia relativamente elevada en algunos enclaves de nacionales de otros países como Bulgaria o Ecuador. Se ha podido determinar que la inmensa mayoría de los jornaleros migrantes son hombres, a excepción de Huelva, donde casi la mitad de los trabajadores son mujeres. Y aunque hay una cierta disparidad en los rangos de edad predominantes, puede afirmarse que la mayoría de quienes realizan este trabajo tiene entre 25 y 34 años. Por último, es importante señalar que todo apunta a una baja presencia de trabajadores en situación

[13] Véase, por ejemplo, esta noticia: El Gobierno firma acuerdos con Mauritania, Gambia y Senegal para reforzar vías seguras y regulares de migración y proteger los derechos de los trabajadores [en línea]. [Consulta 4 de abril de 2025]. Disponible en https://www.inclusion.gob.es/w/el-gobierno-firma-acuerdos-con-mauritania-gambia-y-senegal-para-reforzar-vias-seguras-y-regulares-de-migracion-y-proteger-los-derechos-de-los-trabajadores

[14] Véase, a modo de ejemplo, esta noticia de la Unión de Pequeños Agricultores y Ganaderos (UPA): La falta mano de obra y la falta de alternativas viables para la desinfección de los suelos ponen en peligro la próxima campaña de frutos rojos [en línea]. [Consulta 4 de abril de 2025]. Disponible en: https://upahuelva.es/gecco2022/

irregular en el sector. No obstante, de nuevo, una recogida de datos más rigurosa podría aportar mayor claridad al respecto.

Bibliografía

Aguilera Izquierdo, R. (2006). El acceso de los inmigrantes irregulares al mercado de trabajo: los procesos de regularización extraordinaria y el arraigo social y laboral. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*. 63, pp. 175-195.

Arango, J. (2013). *Exceptional in Europe? Spain's Experience with Immigration and Integration*. Washington D. C.

—. (2000). Becoming a Country of Immigration at the End of the Twentieth Century: the Case of Spain BT. En: King, R., Lazaridis, G. y Tsardanidis, C. (eds). *Eldorado or Fortress? Migration in Southern Europe*. Londres, Palgrave Macmillan UK, pp. 253-276.

Avallone, G. (2014). Migraciones y agricultura en Europa del Sur: Emergencia de un nuevo proletariado internacional. *Migraciones Internacionales*. 27, pp. 137-169.

Berlan, J. P. y Nevado Peña, D. (1987). La agricultura y el mercado de trabajo ¿Una California para Europa? *Agricultura y Sociedad*. 42, pp. 233-245.

Calavita, K. (2005). *Immigrants at the Margins. Law, Race, and Exclusion in Southern Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.

Checa, F. (1995). Oportunidades socioeconómicas en el proceso migratorio de los inmigrantes africanos en Almería. *Agricultura y Sociedad*. 77, pp. 41-82.

Comisión Europea (2020). *Attracting and Protecting Seasonal Workers from third countries in the EU*. Bruselas.

Fanjul, G. y Gálvez-Iniesta, I. (2020). *Extranjeros, sin papeles e imprescindibles: Una fotografía de la inmigración irregular en España*. Madrid, PorCausa.

Fernández García, M., Molinero-Gerbeau, Y. y Sajir, Z. (2023). 'They think you belong to them': migrant workers' perspectives on labour exploitation in Spain'. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. 49(15), pp. 3976-3995.

Ferrez Gálvez, F. (2024). *Cosechando el futuro. Conflictos sociales en la construcción del «mar de plástico» almeriense (1977-1986)*. Almería: Editorial Universidad de Almería.

Giménez Romero, C. (1992). Trabajadores extranjeros en la agricultura española: enclaves e implicaciones. *Revista de estudios regionales*. 31, pp. 127-147.

González Rodríguez, J. A., Garreta Bochaca, J. y Llevot Calvet, N. (2021). Trabajadores temporeros inmigrantes en el campo de Lleida (España): perfiles y situaciones sociolaborales. *AGER. Revista de Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural*. 31, pp. 109-137.

Gualda Caballero, E. (2012). Migración circular en tiempos de crisis. Mujeres de Europa del Este y africanas en la agricultura de Huelva. *Papers*. 97(3), pp. 613-640.

Gualda Caballero, E. y Ruiz García, M. (2004). Migración femenina de Europa del Este y mercado de trabajo agrícola en la provincia de Huelva, España. *Migraciones Internacionales*. 2(4).

López-Sala, A. (2016). Induced circularity for selective workers. The case of seasonal labor mobility schemes in the Spanish agriculture. *Arbor*. 192(777), pp. 1-12.

—. (2022). Voices from the fields. Migrant agriculture workers during COVID-19 in Spain and new forms of activism for dignity. *Estudios Geográficos*, 83(293).

Macías Llaga, I., Márquez Domínguez, J. A. y Jurado Almonte, J. M. (2016). La contratación en origen de temporeros marroquíes para los campos españoles como experiencia de codesarrollo. *Cuadernos Geográficos*. 55(2), pp. 173-194.

Márquez Domínguez, J. A. y Gordo Márquez, M. (2014). Alternativas al contingente de temporada: otras estrategias empresariales para el abastecimiento de mano de obra agrícola. En: Márquez Domínguez, J. A. (ed.). *Jornaleros extranjeros en España. El contingente agrícola de temporada como política de control de los flujos migratorios*. Huelva, Universidad de Huelva, pp. 305-336.

Martínez Veiga, U. (2001). Organización del trabajo y racismo: el Ejido (España) en el año 2000. *Migraciones internacionales*. 1(1), p. 28.

Molinero-Gerbeau, Y. (2018). La privatización de los programas de migración temporal en España como efecto poscrisis. En: Arango, J. *et al*. (eds). *Anuario Cidob de la Inmigración*. Barcelona, Cidob, pp. 284-306.

—. (2020a). La creciente dependencia de mano de obra migrante para tareas agrícolas en el centro global. Una perspectiva comparada. *Estudios Geográficos*. 81(288), pp. 1-27.

—. (2020b). Dos décadas desplazando trabajadores extranjeros al campo español: una revisión del mecanismo de contratación en origen. *Panorama Social*. 31, pp. 141-153.

—. (2021). De complementarios a indispensables. Trabajadores rumanos en los enclaves de producción estacional de Huelva y Lleida. En: Marcu, S. (ed.). *Transformaciones y retos de la movilidad de los europeos del este en España, treinta años después de la caída del muro de Berlín: 1989-2019*. Valencia, Tirant Lo Blanch, pp. 239-260.

—. (2023). Políticas de Estado y gobernanza global de las migraciones: escollos para la gestación de un régimen internacional sobre movilidad humana. En: Estrada Villaseñor, C. (ed.). *Crisis migratorias como elemento de coerción internacional. Cuadernos de Estrategia*. Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 99-125.

Moraes, N. *et al*. (2012). Enclaves globales agrícolas y migraciones de trabajo: convergencias globales y regulaciones transnacionales. *Política y sociedad*. 49(1), pp. 13-34.

Moreno Nieto, J. (2009). Los contratos en origen de temporada: mujeres marroquíes en la agricultura onubense. *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*. 7, pp. 58-78.

Pedreño Cánovas, A. (1999). Construyendo la «huerta de Europa»: trabajadores sin ciudadanía y nómadas permanentes en la agricultura murciana. *Migraciones*. 5, pp. 87-120.

Ramírez Melgarejo, A. J. (2020). La eventualidad como norma básica del empleo agrícola en un territorio del sur de Europa. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(1). pp. 125-144.

Reigada, A. (2022). Un eslabón de las cadenas agrícolas globales: políticas de contratación, trabajo y sexualidad en los campos de fresas en Andalucía (España). *Current Anthropology*. 63(5), pp. 519-540.

—. (2017). Family farms, migrant labourers and regional imbalance in global agri-food systems: on the social (un)sustainability of intensive strawberry production in Huelva (Spain). En: Corrado, A., Castro, C. de y Perrotta, D. (eds). *Migration and Agriculture Mobility and change in the Mediterranean area*. Abingdon y Nueva York, Routledge, pp. 95-110.

Ruiz Ramírez, C., Castillo Rojas-Marcos, J. y Molinero-Gerbeau, Y. (2024). *Esenciales pero invisibles y explotadas. Una revisión bibliográfica de las experiencias de las personas trabajadoras migrantes en el sector agrícola europeo*. Oxford, Oxfam.

Sajir, Z., Molinero-Gerbeau, Y. y Avallone, G. (2022). 'Everything changes, everything stays the same'. The governance of migrant labour in Spanish and Italian agriculture in the first year of the covid-19 pandemic. *Estudios Geográficos*. 83(293).

Șerban, M. y Croitoru, A. (2022). The COVID-19 pandemic as an opportunity to bring the migration of agricultural workers into focus through media coverage. *Estudios Geográficos*. 83(293)

*Yoan Molinero Gerbeau**
Investigador Colaborador Asistente del Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones (IUEM-Comillas)

Documento
Análisis

14/2026 18 de febrero de 2026

Juan Carlos Castilla

La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea

La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea

Resumen:

El artículo analiza el resurgir del debate sobre el «pilar europeo de la OTAN» en el contexto de la guerra de Ucrania, la reelección de Donald Trump y la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de 2025, que reconfiguran la relación transatlántica y relativizan el papel de la UE como socio esencial. Desde una perspectiva de las relaciones entre organizaciones internacionales, se examina cómo la OTAN y la UE, instituciones con solapamientos en miembros y funciones, pueden articular un pilar europeo principalmente funcional y normativo —más que orgánico—, capaz de sostener la cohesión aliada y de responder a un eventual *burden shifting* estadounidense. El trabajo combina un marco institucionalista con el debate reciente sobre el pilar europeo para identificar obstáculos políticos e institucionales, así como oportunidades ligadas al planeamiento de capacidades y a la base tecnológica e industrial de defensa europea, poniendo el foco en la necesidad de una mayor convergencia entre el Proceso de Planeamiento de Defensa OTAN (NDPP) y los instrumentos de la UE.

Palabras clave:

Pilar europeo de la OTAN, relaciones OTAN-UE, Proceso Planeamiento Defensa OTAN (NDPP), industria europea de defensa, seguridad euroatlántica.

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.

Defence Between Two Pillars: NATO, the EU and the Battle for the European Voice

Abstract:

The article examines the renewed debate on the 'European pillar of NATO' in the context of the war in Ukraine, Donald Trump's re-election and the 2025 US National Security Strategy, which are reshaping the transatlantic relationship and downplaying the EU's role as an essential partner. From an international organisations perspective, it explores how NATO and the EU, as institutions overlapping in membership and functions, can articulate a European pillar that is primarily functional and normative – rather than organic – capable of sustaining allied cohesion and responding to potential US burden shifting. The article combines an institutionalist framework with the recent debate on the European pillar to identify political and institutional obstacles, as well as opportunities linked to capability planning and to Europe's defence technological and industrial base, highlighting the need for greater convergence between the NATO Defence Planning Process (NDPP) and the EU's instruments.

Keywords:

European pillar of NATO, NATO–EU Relations, NATO Defence Planning Process (NDPP), European defence industry, Euro-Atlantic security.

Introducción

En 2024, las instituciones europeas recibieron el informe Niinistö, que llamaba a una mayor contribución de la Unión Europea (UE) a su seguridad «como parte de una relación transatlántica reequilibrada»[1]. La guerra en Ucrania, el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca y la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos (EE. UU.)[2,3] de 2025 reabren el debate sobre el pilar europeo de la OTAN, al cuestionar el carácter estructural de la presencia militar estadounidense en Europa y relativizar el papel de la UE como socio esencial[4]. A esto se añaden las crecientes presiones estadounidenses sobre Groenlandia, lo que alimenta el riesgo de un cisma en Occidente y, en el extremo, de una OTAN muy distinta a la que hoy conocemos que incluso puede implosionar[5].

La posibilidad de una OTAN «latente»[6] o en hibernación —formalmente intacta, pero con un compromiso mucho menor por parte de EE. UU.— obligaría a los aliados europeos a asumir una parte sustancialmente mayor de la defensa del continente. Una europeización[7] de la Alianza tendría un coste[8] político, financiero, militar e industrial considerable. Si sigue existiendo, los europeos pronto tendrían que liderar la OTAN[9].

[1] NIINISTÖ, S. *Safer Together: Strengthening Europe's Civilian and Military Preparedness and Readiness*. Brussels, European Commission, 2024, p. 123.
[2] COLOM PIELLA, G. *De la hegemonía liberal al America First doctrinal: implicaciones de la NSS 2025 para Europa*. Documento de Análisis IEEE, 85/2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/hegemonia_liberal_2025_dieeeo110 y MÁRQUEZ DE LA RUBIA, F. La *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022*. Documento de Análisis IEEE, 84/2025. La Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (2025): análisis y comparativa con la ESN 2022 - CESEDEN
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 12 de enero de 2026.
[3] EUROPEAN PARLIAMENT. *At a glance, the 2025 US National Security Strategy*. 2025. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2025/779261/EPRS_ATA(2025)779261_EN.pdf
[4] LINDSTROM, G. y TARDY, T. «The scope of EU–NATO cooperation», en Tardy, T. (ed.) *The EU and NATO: The essential partners*. Paris, European Union Institute for Security Studies / Publications Office of the European Union, 2019, pp. 5–12. https://publications.europa.eu/resource/cellar/08e9e07b-cd30-11e9-992f-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1
[5] BERGMANN, M. «The NSS That Could Destroy the NATO Alliance', Center for Strategic and International Studies». 2025. https://www.csis.org/analysis/nss-could-destroy-nato-alliance
[6] MAITRA, S. «The Best NATO Is a Dormant NATO. Less Reliance on America Would Yield a Stronger Alliance and a Safer Europe», *Foreign Affairs*. 2024. https://www.foreignaffairs.com/europe/best-nato-dormant-nato?check_logged_in=1
[7] DAALDER, I., GRAND, C. and SCHWARZER, D. (eds.) «A New Transatlantic Bargain. The Case for Building a Strong European Pillar», *Belfer Center for Science and International Affairs*. 2025. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/2025-02/Belfer_A%20New%20Transatlantic%20Bargain_Report_Pages.pdf
[8] BARRY, B. *et al*. «Defending Europe Without the United States: Costs and Consequences». *International Institute for Strategic Studies*. 2025. https://www.iiss.org/research-paper/2025/05/defending-europe-without--the-united-states-costs-and-consequences/
[9] VANDIVER, J. «US sets deadline for Europe to lead NATO by 2027», *Stars and Stripes*. 7 December 2025. https://smallwarsjournal.com/2025/12/08/pentagon-deadline-nato-defense-2027/

En este contexto, urge definir qué es el «pilar europeo de la OTAN»[10], pasando de ser una entelequia retórica a perfilarse como una posible respuesta europea a un eventual desplazamiento de cargas (*burden shifting*) desde EE. UU. hacia Europa.

Históricamente, la defensa del continente se articuló primero a través del Tratado de Bruselas de 1948 y, desde 1949, mediante una OTAN que integraba a los principales aliados europeos junto a Estados Unidos y Canadá. Jolyon Howorth resume magistralmente el devenir histórico del problema de defender Europa tras la Guerra Fría:

> «La 'solución' se buscó inicialmente en la identificación de una capacidad europea específica dentro de la OTAN. Al resultar inviable, el desafío de la 'autonomía' de la UE condujo al lanzamiento de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). La limitada ambición de este ámbito político, en el contexto de las crecientes tensiones en Europa del Este, llevó a un retorno a la idea de la 'europeización de la OTAN'. Con la reelección de Donald Trump en 2024, el desafío se ha convertido en la sustitución europea de la OTAN»[11].

Hoy, la cuestión ya no es si Europa debe contribuir más, sino cómo organizar esa contribución dentro de una Alianza en crisis de identidad y sometida a una lógica crecientemente transaccional[12]. Este trabajo aborda el debate sobre el «pilar europeo de la OTAN» desde la perspectiva de las relaciones entre organizaciones internacionales, repasando las concepciones sobre lo que es ese pilar, cómo se ha planteado la contribución de los europeos[13] a la cohesión y a los objetivos de la Alianza y de qué modo pueden concretarse nuevas prácticas en términos de estructuras y roles específicos. Se examina así cómo la OTAN y la UE, como instituciones con solapamientos en miembros y funciones, pueden formular políticamente y articular instrumentalmente un pilar europeo ante todo funcional y normativo —más que orgánico—, capaz de sostener la cohesión aliada y dar contenido a la voz de la UE en la seguridad euroatlántica, pese a las divergencias estratégicas que persisten entre los europeos y concretamente respecto a EE. UU.[14] que hoy trata a la Unión más como un

[10] TARDY, T. *Le chemin étroit mais incontournable du Pilier européen de l'OTAN*. 2025 a, p. 8. https://institutdelors.eu/publications/le-chemin-etroit-mais-incontournable-du-pilier-europeen-de-lotan/
[11] HOWORTH, J. «European Defence and NATO: From Competition to Cooperation to Replacement?», *JCMS*, Volume 63. Annual Review. 2025, pp. 156-168. https://doi.org/10.1111/jcms.70010
[12] CASTILLA, J. C. *La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso*. 2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2766091/la_otan_entre_washington_y_la_haya_2025_dieeea57.pdf/01bab9f4-f4cd-9650-6792-1ae4100f914b?t=1757409522057
[13] TARDY, T. «The European pillar of NATO. What French leadership?», *Jacques Delors Institute Policy Paper*. 2025 b. https://institutdelors.eu/en/publications/the-european-pillar-of-nato/
[14] TARDY, T. *Ibid* 2025 a, p. 4

rival que como un socio[15]; un «hegemón depredador» en palabras del neorrealista Stephen M. Walt[16].

Antecedentes y cuestiones asociadas al pilar de la defensa

La OTAN debate, al menos desde finales de los años ochenta, cómo reforzar su componente europeo, pero sigue sin resolver cuestiones clave. El término «*European pillar of NATO*»[17] apareció en el Concepto Estratégico de 1991 y, poco después, se asoció a la *European Security and Defence Identity* (ESDI)[18], canalizada a través de la Unión Europea Occidental (UEO), que buscaba articular una voz europea en defensa dentro de la Alianza, incluida la definición de capacidades. Con el auge de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de la UE, la ESDI cayó en desuso a finales de los noventa y se avanzó hacia la cooperación OTAN-UE que cristalizó en los Acuerdos Berlín Plus de 2003 para coordinar operaciones y capacidades. En este marco se creó el *NATO-EU Capability Group* como entidad mixta (nivel interinstitucional, en términos de Koops[19]) para coordinar lo relativo al planeamiento de defensa.

La UEO, prácticamente inactiva en la primera década de este siglo, se extinguió formalmente en 2011, mientras que la cooperación OTAN-UE se relanzó a partir de 2016 mediante declaraciones conjuntas y sucesivos informes de implementación. Sin embargo, la noción de pilar europeo de la Alianza ha permanecido vaga, no se ha traducido en una arquitectura específica ni en un reparto de funciones claramente aceptado entre los aliados europeos, la OTAN y la UE.

En este contexto, las cuestiones asociadas a un eventual pilar europeo de defensa siguen abiertas: qué países incluir, quién mandaría las operaciones y cómo reducir la dependencia de las capacidades de EE. UU. Persiste el debate sobre su perímetro, en particular sobre si debe incluir a todos los aliados europeos con independencia de su pertenencia a la UE. También se discute si dicho perímetro debe remitirse a la Unión como núcleo político, otra opción planteada es constituirlo a partir de un grupo más

[15] BISCOP, S. «NATO: The Damage Is Done», *Egmont Policy Brief 379*. Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2025. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2025/05/Sven-Biscop_Policy_Brief_379_vFinal.pdf?type=pdf

[16] WALT, S. M. «The Predatory Hegemon», Foreign Affairs. 3 de febrero de 2026 https://www.foreignaffairs.com/united-states/predatory-hegemon-walt .

[17] TARDY, T. Ibíd, 2025a, p. 7.

[18] HOWORTH, J. *European Integration and Defence: The Ultimate Challenge?* Paris, WEU-ISS, 2000, p. 156.

[19] KOOPS, J. A. «Inter-Organizationalism in International Relations: A Multilevel Framework of Analysis», in *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics.* 2017, pp. 189-216.

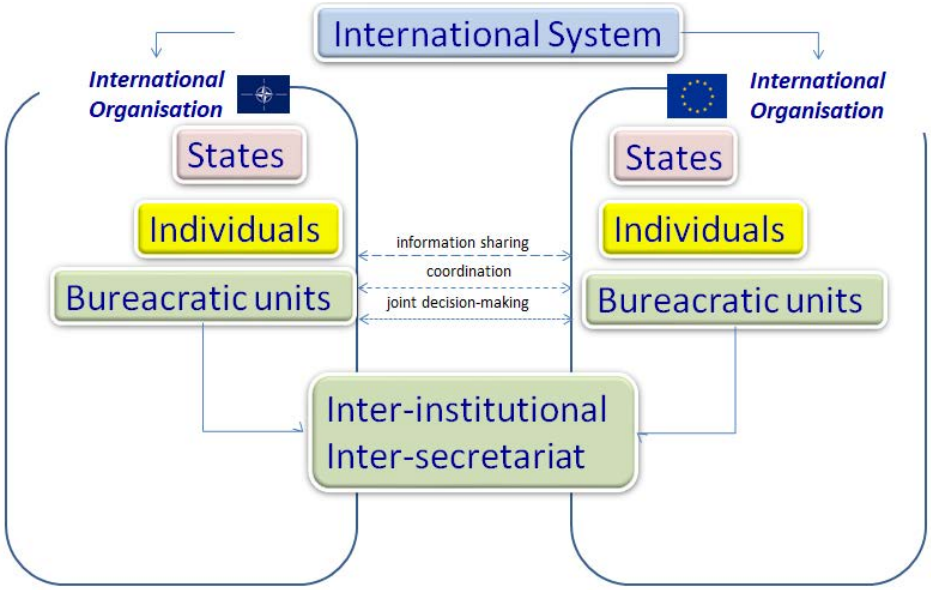
reducido de países. Asimismo, existe debate sobre la relación entre pilar europeo y autonomía estratégica, especialmente sobre si se trata de reforzar a la OTAN o de preparar un eventual sustituto parcial del compromiso estadounidense. Por último, se discute el grado de refuerzo deseable de la base tecnológica e industrial de defensa europea sin incurrir en duplicidades ineficientes.

A ello se suman las discusiones sobre el reparto de cargas (*burden sharing*)[20] y el posible desplazamiento de la responsabilidad de la disuasión convencional hacia Europa (*burden shifting*)[21], así como el papel que correspondería a la UE en la gobernanza de la defensa euroatlántica: cómo se sustancia la complementariedad UE-OTAN, qué visibilidad debe tener la Unión[22] y de qué forma habría que reconfigurar la disuasión nuclear.

Aproximación teórica a la cooperación entre la OTAN y la UE

Para analizar el pilar europeo de la OTAN resulta útil enmarcar la interacción OTAN-UE como una relación entre organizaciones internacionales (*interorganizational relations, IOR*), en el sentido propuesto por Rafael Biermann y Joachim Koops[23]. Esto permite ir más allá de la mera suma de posiciones nacionales y considerar cómo las reglas, prácticas y estructuras de ambas organizaciones condicionan su capacidad de cooperar y de articular un pilar europeo reconocible.

[20] RAIK, K. «From Burden-Sharing to Burden-Shifting? Europe at Pains to Adapt to the Changing Transatlantic Alliance», *ICDS Analysis* (International Centre for Defence and Security). 2025. https://icds.ee/en/from-burden-sharing-to-burden-shifting-europe-at-pains-to-adapt-to-the-changing-transatlantic-alliance/
[21] MAITRA, S. «The Europe Question, the Rationale of Burden Shifting, and the Promise of Germany». 2025. https://www.stimson.org/2025/the-europe-question-the-rationale-of-burden-shifting-and-the-promise-of-germany/
[22] TARDY, T. Ibíd. 2025a.
[23] BIERMANN, R. & KOOPS, J. A. «Studying relations among international organizations in world politics: Core concepts, approaches and a research agenda», en BIERMANN, R. & KOOPS, J. A. (eds.) *The Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics*. London, Palgrave Macmillan, 2017, pp. 1-46.



(Own elaboration, based on Biermann (2008) and Koops (2017)) (Castilla, 2024, p. 72)[24].

Figure 1. IOR levels of analysis and forms of cooperation

Según Koops, las IOR implican al menos cinco niveles interrelacionados: el entorno del sistema internacional, los Estados miembros, los individuos (en particular los líderes), las burocracias de cada organización y los vínculos interinstitucionales formales e informales. En el caso de la OTAN y la UE, su interacción está condicionada por el entramado institucional: ambas deben adaptar sus políticas y reconocerse mutuamente[25] como actores relevantes para que la cooperación resulte efectiva.

Aplicado al caso OTAN-UE, esto remite tanto a las estrategias nacionales de los aliados europeos como a la interacción entre el Consejo del Atlántico Norte, algunas instituciones de la UE y las respectivas estructuras civiles y militares, así como a los mecanismos mixtos que las conectan (declaraciones conjuntas, grupos de trabajo, acuerdos como Berlín Plus).

Desde una perspectiva institucionalista más general, W. Richard Scott distingue en las organizaciones tres «pilares» —regulatorio, normativo y cultural-cognitivo— que aportan distintos tipos de estabilidad y legitimidad[26]. El regulatorio se basa en reglas y procedimientos formales que encauzan el comportamiento; el normativo, en valores y

[24] CASTILLA [tesis]. Ibíd, 2024, p. 72.
[25] CASTILLA [tesis]. Ibid, 2024, p. 325.
[26] SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. 2nd ed. Thousand Oaks, CA, Sage, 2001.

expectativas compartidas sobre lo que «debería» hacerse; y el cultural-cognitivo, en marcos de referencia y significados interiorizados. En el contexto OTAN-UE, la Alianza encarna sobre todo el pilar regulatorio muy desarrollado para la defensa colectiva, mientras que la UE ha ido configurando más lo normativo y lo cultural-cognitivo en materia de capacidades, industria e integración política.

A la evolución positiva de la cooperación OTAN-UE desde 2016, con declaraciones conjuntas e informes de implementación, se une el deterioro reciente de la relación transatlántica lo que lleva a reconsiderar los enfoques hasta ahora presentados. Aunque en junio de 2024 el presidente estadounidense Biden había aceptado la expresión «pilar europeo de la seguridad transatlántica» en la hoja de ruta franco-estadounidense[27], el giro político posterior de Trump anula el valor de ese gesto. En 2025, Thierry Tardy incorpora en cierta forma la idea de dos pilares —europeo y norteamericano—[28], define el primero a partir de tres componentes: las políticas de defensa de los aliados europeos, la PCSD y las iniciativas sobre la Base Tecnológica e Industrial de Defensa Europea (ETDIB), y los marcos políticos multilaterales *ad hoc* vinculados a la defensa, como la Coalición de Voluntarios para Ucrania.

Precisamente, esta triple definición del pilar europeo pone de relieve una cierta tensión en la propuesta de Tardy, pues los tres elementos desbordan claramente el perímetro estrictamente aliado que sugeriría la expresión «pilar europeo de la OTAN». En la práctica, el esquema apunta más bien a un pilar de defensa europeo compuesto —que incluye la PCSD, la ETDIB y formatos *ad hoc*— sobre el que se apoyaría el pilar europeo aliado, y que no podría limitarse a lo que ocurre dentro de las estructuras formales de la Alianza.

[27] «Los líderes reafirmaron la importancia de fortalecer la asociación estratégica entre la OTAN y la Unión Europea, y de promover una defensa europea más fuerte y capaz que refuerce el *pilar europeo de la seguridad transatlántica* y contribuya positivamente a la seguridad colectiva. Estados Unidos apoya las crecientes inversiones de los aliados y socios europeos en capacidades militares que fortalecen nuestra defensa compartida, en plena complementariedad con la OTAN». https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/06/08/french-american-roadmap

[28] TARDY, T. Ibíd. 2025a, p. 5.

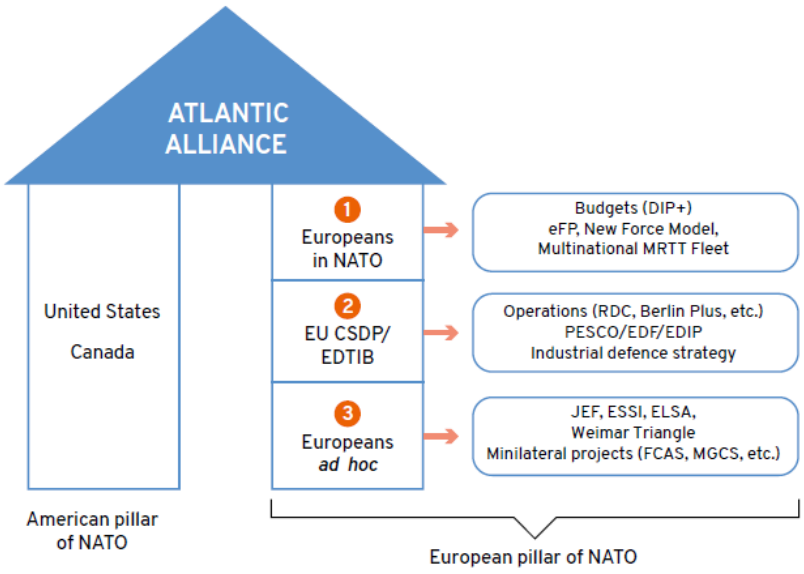


Figura 2. Los tres componentes de pilar Europeo de OTAN, según Tardy (2025b)

Se sostiene que el componente europeo aliado no puede entenderse hoy como un pilar orgánico regulatorio, sino principalmente como un pilar funcional y normativo en construcción: una combinación de prácticas, decisiones de capacidades y convergencia política europea que, de articularse, podría traducirse en mayor influencia estructurada de la UE y de los aliados europeos en la gobernanza de la seguridad euroatlántica.

Sin ser exhaustivos, interesa analizar qué entienden algunos países clave, de forma explícita o implícita, por «pilar europeo» en términos de su función (reforzar la Alianza, avanzar hacia una mayor autonomía estratégica o preparar un eventual sustituto parcial del compromiso estadounidense) y del tipo de capacidades que se espera que Europa desarrolle para darle contenido real, así como las referencias, más o menos precisas, al alcance político-geográfico de ese pilar.

Perspectivas nacionales sobre el pilar europeo de la OTAN

Reino Unido utiliza una definición amplia[29] del pilar europeo, sin concretarlo ni política ni instrumentalmente. Así se deduce de su Estrategia de Seguridad Nacional de 2025[30],

[29] MONAGHAN en BERGMANN, M., BESCH, S., DROIN, M. y MONAGHAN, S. «Strengthening NATO's European Pillar», *CSIS Online Event*. 27 March 2024. https://www.youtube.com/watch?v=nKvGwFDZfiA

[30] https://www.gov.uk/government/publications/national-security-strategy-2025-security-for-the-british-people-in-a-dangerous-world

que reafirma una política *NATO first* en defensa y el objetivo de reforzar la Alianza mediante nuevos arreglos de reparto de cargas y mayores esfuerzos europeos en capacidades, sin emplear explícitamente la expresión «pilar europeo de la OTAN». En la práctica, Londres no desarrolla políticamente el concepto y concibe el pilar europeo como la suma de los esfuerzos de seguridad y defensa de los países europeos de la Alianza, más que como una construcción anclada en la UE.

La Estrategia de Seguridad Nacional alemana[31] de 2023 se refiere explícitamente a la necesidad de «consolidar el pilar europeo de la OTAN» y, más adelante, al «pilar europeo de la comunidad de defensa transatlántica», subrayando que cuanto más contribuyan los aliados del continente, más sólida será la Alianza. Berlín adopta así una visión marcadamente OTAN-céntrica: el pilar europeo se traduce en más inversión, más presencia en el flanco oriental y mejor alineación con los objetivos de capacidades aliados, mientras que la UE se concibe sobre todo como marco de apoyo para reforzar la aportación europea a la OTAN, evitando duplicar estructuras o cuestionar el vínculo con EE. UU.[32]. Las declaraciones recientes del canciller Merz insisten en fortalecer Europa para avanzar hacia una mayor autonomía respecto a Washington[33], pero sin detallar cómo articular esa deseable independencia ni mostrar disposición a desvincularse de unas garantías estadounidenses que ya no se perciben como plenamente seguras[34]. Por ahora, el resultado es un uso del concepto de pilar europeo como vector de refuerzo dentro de la OTAN, más que como paso hacia una autonomía estratégica europea plena.

Tras la plena reintegración de Francia en la estructura militar aliada en 2009, la «europeización de la OTAN» fue durante años más aspiración que realidad[35]. La Revisión Estratégica Nacional francesa[36] de 2025 da un paso más al concebir un «pilar europeo de la OTAN reequilibrado» como objetivo central: reforzar el componente europeo dentro de la Alianza para que Europa pueda sostener la defensa del continente incluso con un apoyo estadounidense más limitado. Ese pilar se entiende como una etapa hacia una autonomía estratégica europea, apoyándose en las instituciones de la

[31] https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf
[32] BESCH en BERGMANN *et al*. Ibíd. 2024.
[33] «Germany's Merz vows 'independence' from Trump's America, warning NATO may soon be dead», *Politico*. 23/2/2025. https://www.politico.eu/article/friedrich-merz-germany-election-united-states-donald-trump-nato/
[34] Discurso de Año Nuevo del Canciller Federal 2026 | Gobierno Federal
[35] VÉDRINE, H. «The Consequences of France's Return to NATO's Integrated Military Command». 2012. https://otan.delegfrance.org/The-Vedrine-report citado por HOWORTH, J. Ibíd. 2025, p. 156.
[36] https://www.sgdsn.gouv.fr/files/files/Publications/20250713_NP_SGDSN_Plaquette_RNS2025_FR.pdf

UE y en un núcleo de países (Alemania, Reino Unido, Polonia, Italia, Estados bálticos y nórdicos), sin mención expresa a España.

Una interpretación francesa más ambiciosa sobre el pilar europeo de defensa iría más allá de la Alianza y designaría la capacidad de los europeos para sostenerse mutuamente, dentro y fuera de la OTAN, sumando esfuerzos en todos los marcos (OTAN, UE, formatos multilaterales y bilaterales) hasta configurar un pilar robusto[37], lo que implicaría desarrollar plenamente la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 del Tratado de la UE (TUE) y, a medio plazo, posiblemente un mayor protagonismo del componente nuclear francés en el equilibrio estratégico europeo.

En el caso italiano, la aproximación al «pilar europeo» se apoya en una doble premisa: reafirmar la centralidad de la OTAN como pilar político-militar del vínculo transatlántico y, a la vez, fortalecer la dimensión europea de la defensa a través de la UE y de los programas industriales compartidos. El *Informe estratégico nacional de seguridad 2025*[38] no menciona la palabra «*pilastro*», pero plantea un enfoque de dos pistas: integración plena en la postura de disuasión aliada frente a Rusia y refuerzo de la participación italiana en iniciativas de la Unión para dotarse de una postura más creíble y autónoma dentro del marco europeo. De este modo, un eventual «pilar europeo de la OTAN» resultaría de la convergencia práctica entre el planeamiento aliado y las capacidades europeas, sin poner en cuestión el papel de la Alianza ni el compromiso estadounidense.

El Gobierno polaco ha aprobado una nueva Estrategia de Seguridad Nacional en julio de 2025, que actualiza la de 2020, aunque por el momento solo se han hecho públicos sus ejes principales a través del portal oficial[39]. En lo esencial, la aproximación al pilar europeo coincide con el enfoque alemán: la OTAN sigue siendo la piedra angular de la seguridad y la defensa polacas, mientras que la UE se concibe como un marco complementario para el desarrollo de capacidades y la cohesión política. Polonia busca moldear su política de seguridad en relación con la OTAN y la UE manteniendo la asociación estratégica con EE. UU.[40], intensificando la cooperación regional y bilateral y participando en coaliciones *ad hoc*, pero sin plantear el pilar europeo como alternativa al liderazgo estadounidense.

[37] DROIN en BERGMANN *et al.* Ibíd. 2024.
[38] *Per Una Strategia Di Sicurezza Nazionale,* Rapporto Sicurezza.pdf.
[39] Estrategia de Seguridad Nacional de la República de Polonia - Cancillería del Primer Ministro - Portal Gov.pl
[40] LORENZ, W. y PIETREWICZ, O. «NATO Summit in The Hague: Will the Alliance Maintain Its Credibility?», *PISM Bulletin*. 25 June 2025. https://pism.pl/publications/nato-summit-in-the-hague-will-the-alliance-maintain-its-credibility

La Estrategia de Seguridad Nacional de España de 2021 subraya, bajo el epígrafe de «autonomía estratégica europea», que un pilar esencial de la seguridad europea es ahondar en la complementariedad entre la UE y la OTAN, y que una Europa con mayores capacidades contribuye a una Alianza más fuerte. En 2025 comenzó la revisión del citado documento[41]. Hasta ahora, la posición española se aproxima a la italiana: ambas buscan armonizar seguridad y defensa en OTAN y UE, promoviendo el refuerzo del pilar europeo en el seno de la Alianza. En coherencia con ello, España viene desarrollando con Turquía —así como con otros países— una relación especialmente estrecha en materia de seguridad, defensa e industria asociada[42].

En cierto sentido, Turquía coincide con Reino Unido en su concepción amplia del pilar ligado a la Alianza. Ankara orienta su posición a partir de su Documento de Política de Seguridad Nacional (Libro Rojo), no público, y percibe reticencias de algunos socios europeos (Francia, Austria, Grecia y Chipre) a integrarla en las iniciativas de defensa de la UE. Análisis recientes apuntan a tres trayectorias posibles para el pilar europeo aliado: que el debate se diluya y la dependencia de EE. UU. se mantenga; que se consolide un pilar fuerte que incluya plenamente a Turquía (escenario poco probable); o, más verosímilmente, que la UE refuerce su papel de defensa sin Turquía, fragmentando el pilar europeo mientras Ankara se apoya en la OTAN y en acuerdos bilaterales con socios como España, Italia, Reino Unido o Noruega[43]. Esta disyuntiva ilustra hasta qué punto la configuración del pilar europeo está atravesada por tensiones políticas internas en Europa y por el tratamiento de aliados clave situados en la periferia de la UE.

En conjunto, estas perspectivas nacionales muestran que, más allá del consenso sobre la necesidad de un mayor esfuerzo europeo, no existe una concepción única del pilar europeo de la OTAN. Reino Unido tiende a identificarlo con la suma de las contribuciones de todos los aliados europeos; Alemania y Polonia lo utilizan como vector de refuerzo interno de la Alianza; Francia lo concibe como etapa hacia una autonomía estratégica más amplia; Italia y España buscan equilibrar OTAN y UE a través de esfuerzos paralelos que refuerzan la dimensión europea sin cuestionar el vínculo transatlántico; y Turquía aspira a no quedar marginada de cualquier configuración futura. Sobre este trasfondo,

[41] https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2025-10370
[42] BUENO, A. and SOLER I LECHA, E. «Despite the EU: Spain's Security and Defence Cooperation with Turkey», *CATS Network Papers*, 18. Berlin, Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2025. https://www.cats-network.eu/assets/cats/CATS_Network_Paper__Briefs/CATS_Network_Paper__No._18__17.06.2025.pdf
[43] COŞKUN, A. «Turkey's role in the European defense pillar». 23/7/2024. https://www.gisreportsonline.com/r/turkey-europe-defense-pillar/

las propuestas de expertos como Thierry Tardy y Sven Biscop ofrecen esquemas útiles para sistematizar distintas maneras de entender qué debería ser ese pilar y cómo articularlo en la práctica.

Otras visiones exploratorias

Entre 2018 y 2019, Biscop veía en la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) la vía principal para materializar un pilar europeo de defensa dotado de fuerzas integradas capaces de operar bajo bandera OTAN o UE. Defendía que, *de facto*, ya existían dos pilares en la Alianza —uno europeo y otro norteamericano— y que el siguiente paso consistía en traducir esa dualidad en niveles de ambición y objetivos de capacidades específicamente europeos, dentro del marco aliado[44].

Biscop subrayaba las limitaciones del NDPP para reflejar las necesidades colectivas de los europeos, especialmente la falta de capacitadores y la asignación de objetivos que muchos aliados no podían cumplir aisladamente de forma eficiente. Para corregirlo proponía que la UE, a través del Plan de Desarrollo de Capacidades (Capability Development Plan —CDP), Revisión Anual Coordinada de la Defensa (Coordinated Annual Review on Defence —CARD) y, sobre todo, PESCO, agrupase los esfuerzos nacionales en proyectos multinacionales que generasen un paquete europeo de fuerzas.

En el mismo periodo, Tardy adoptaba una posición más prudente respecto a la constitución explícita de un pilar europeo dentro de la OTAN. En sus trabajos sobre defensa europea y relaciones UE-OTAN, priorizaba el buen funcionamiento de la cooperación institucional, la gestión de los bloqueos políticos y la evitación de duplicidades, por encima de la construcción declarada de dos pilares equilibrados que pudieran reactivar recelos en Washington y entre los aliados más atlantistas[45].

Mientras Biscop abogaba por que los Estados de la UE fijaran un objetivo colectivo de capacidades y un paquete de fuerzas europeo integrado en la OTAN, estructurando así un pilar europeo claramente identificable, Tardy ponía el acento en romper el «techo de cristal» político-estratégico sobre la complementariedad UE-OTAN antes que en

[44] BISCOP, S. «EU-NATO Relations: A Long-Term Perspective». 2018, p. 91. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2018/11/NeD150.pdf

[45] TARDY, T. «European defence: what impact for NATO?», *NDC Policy Brief* No. 05 – December 2018. https://www.ndc.nato.int/download/european-defence-what-impact-for-nato/ LINDSTROM, G. y TARDY, T. «The scope of EU–NATO cooperation», en TARDY, T. (ed.) *The EU and NATO: The essential partners*. Paris, European Union Institute for Security Studies / Publications Office of the European Union, 2019, pp. 5–12. https://publications.europa.eu/resource/cellar/08e9e07b-cd30-11e9-992f-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1

rediseñar el NDPP. Para Tardy, la defensa europea debía traducirse ante todo en mejor reparto de tareas y sinergias prácticas —movilidad militar, gestión de crisis, resiliencia—, entendiendo la autonomía en clave de *burden sharing* y no como paso hacia una alianza UE-EE. UU. de dos pilares casi simétricos o como plan B frente a una retirada estadounidense.

La combinación entre PCSD y ETDIB que luego Tardy incorpora en su concepto, en realidad apunta hacia algo similar a una «PCSD ampliada»[46], capaz de abarcar también la defensa territorial de los Estados miembros de la UE mediante la asignación de objetivos de capacidad de la OTAN a los aliados europeos. Esa PCSD ampliada incorporaría tanto las iniciativas de la Unión en materia de capacidades e industria, así como los acuerdos de seguridad y defensa suscritos desde 2024 con aliados de la OTAN y otros socios clave (entre ellos Reino Unido, Canadá y Ucrania), proyectando el pilar de defensa europeo más allá de los límites formales de la Alianza usando las iniciativas procedentes de la Unión.

En enero de 2025, durante la presentación del *Cuaderno de Estrategia 228* del IEEE[47] en Bruselas, la profesora Natividad Fernández Sola preguntó a Biscop si veía un «pilar de la UE en la OTAN» en lugar de un «pilar europeo». Este respondió que la segunda noción era preferible por ser más inclusiva. En esto coincidía con Tardy: «el pilar europeo de la OTAN hace esencial la cooperación con el Reino Unido; sin ella, el pilar no puede existir»[48].

El concepto de pilar europeo seguía careciendo de un contenido instrumental claro: faltaba concretar cómo materializarlo en capacidades, estructuras de fuerzas y mandos. En mayo Biscop desarrolla su respuesta en *NATO: The Damage Is Done – So Think Big*[49], donde propone una arquitectura para un pilar europeo de la OTAN capaz de sostener la defensa convencional del continente incluso en ausencia inicial de fuerzas estadounidenses. Esto se traduciría en una fuerza europea completa, organizada en torno a un paquete de capacidades convencionales plenamente operativo y distinguible de las fuerzas de EE. UU., pero integrado políticamente en la Alianza. Ese diseño exigiría

[46] En trabajos anteriores se ha propuesto una suerte de «PCSD ampliada». CASTILLA, J. C. Ibíd. 2024, p. 325.
[47] *Política Común de Seguridad y Defensa de la UE. Quo Vadis?* IEEE. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno_de_estrategia_228
[48] TARDY, T. 2025 a, Ibíd, p. 7.
[49] BISCOP, S. «NATO: The Damage Is Done – So Think Big», *Egmont Policy Brief* 379. Brussels, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2025. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2025/05/Sven-Biscop_Policy_Brief_379_vFinal.pdf?type=pdf

elevar de forma significativa los objetivos de capacidades de los aliados europeos —sobre todo en capacitadores estratégicos—, revisar el NDPP y europeizar la Alianza dotándola de personal para las estructuras de mando y control, garantizando así un acceso pleno europeo efectivo a los niveles estratégico y operacional para la defensa convencional. Se sugiere un pilar «*European, not EU*», que incluiría a todos los aliados dispuestos a contribuir a la seguridad del continente, entre ellos Reino Unido y Turquía, abierto a otros países no europeos como Canadá.

A diferencia de sus trabajos anteriores, Biscop apenas menciona ya a la PESCO, que habría desperdiciado su «última oportunidad»[50] para convertirse en el motor del pilar europeo ante la falta de compromisos financieros suficientes por parte de los Estados miembros, que se ha constatado tras la revisión estratégica de la PESCO realizada en 2025. El rol de la UE quedaría, más bien, como facilitador del NDPP —a través de sus reglas fiscales, su financiación y su política industrial favorecedora de los desarrollos y compras conjuntas—, contribuyendo a la implementación de los objetivos aliados en el cuarto paso del proceso NDPP, en línea con el papel central que Tardy asigna al binomio PCSD–ETDIB.

Incorporar en el primer paso del NDPP, dentro de su guía política, el requisito de que el paquete de fuerzas europeo pueda defender el territorio de los Estados miembros de la UE que son aliados sería un avance significativo para dar contenido operativo al artículo 42.7 del TUE.

[50] BISCOP, Sven y CÓZAR MURILLO, Beatriz. «PESCO: The Last Chance», *Egmont Policy Brief* 341. Bruselas, Egmont – Royal Institute for International Relations, 2024, https://www.egmontinstitute.be/pesco-the-last-chance/

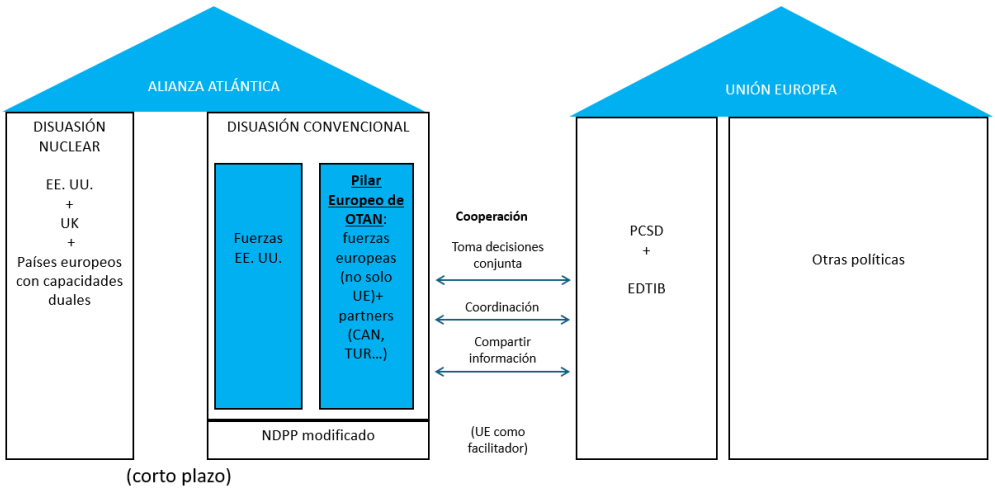


Figura 3. Pilares Europeos y cooperación.

Elaboración propia

A largo plazo, Biscop abre incluso la puerta a completar el pilar con un componente nuclear europeo, sobre el que no elabora en detalle. En cualquier caso, implicaría el refuerzo de la *force de frappe* francesa —propuesta ya apuntada por Macrón[51]—, el posible cofinanciamiento europeo y una mayor integración de París en el planeamiento nuclear aliado, en coordinación con el Reino Unido (declaración conjunta de Northwood en julio de 2025)[52]. Se trataría de extender, *de facto*, el paraguas nuclear francés al resto de Europa, retomando un debate que reaparece periódicamente en torno al equilibrio estratégico europeo.

Ahora bien, la puesta en práctica de estas propuestas seguiría enfrentándose a las reticencias de EE. UU. y, sobre todo, de Turquía, reacia a institucionalizar la cooperación OTAN–UE más allá de las declaraciones políticas de los líderes. Mientras esa cooperación permanezca en gran medida en el plano informal, difícilmente se integrará en el pilar regulatorio de la Alianza, incidirá poco en los procedimientos burocráticos —en términos de Koops— y apenas pesará en los procesos de decisión aliados.

[51] MACRON, E. *Europe Speech*. Elysée, 2024. https://www.elysee.fr/en/emmanuel-macron/2024/04/24/europe-speech

[52] https://www.gov.uk/government/news/northwood-declaration-10-july-2025-uk-france-joint-nuclear-statement

La Coalición de Voluntarios para Ucrania como laboratorio del pilar europeo

La llamada Coalición de Voluntarios para Ucrania, impulsada principalmente por Francia y el Reino Unido, se ha presentado como un formato flexible para sostener el apoyo militar a Kiev más allá de los marcos estrictos de la OTAN y de la UE, tanto durante el conflicto —en coordinación con las *capability coalitions*[53] creadas en el marco del *Ukraine Defence Contact Group*— como una vez se alcance un alto el fuego o un acuerdo de paz. En la práctica funciona como un laboratorio en el que algunos aliados europeos experimentan con formas de coordinación política, generación de capacidades y reparto de riesgos que apuntan en la dirección de lo que podría ser un futuro pilar europeo, ya sea en el marco aliado o en configuraciones más autónomas.

Si se quisiera —por voluntad de Francia y el Reino Unido— o se pudiera —sin vetos de otros actores como EE. UU. o Turquía—, la Coalición de Voluntarios podría haberse inscrito en los marcos institucionales ya existentes. Por el lado aliado, ello pasaría por reactivar y actualizar los mecanismos de cooperación previstos en Berlín Plus; por el lado de la Unión, si se entendiera como embrión de un pilar europeo amplio, cabría encajarla en la PCSD mediante el artículo 44 TUE, siempre que así lo decidieran los Estados implicados y el Consejo. Sin embargo, ni desde París ni desde Londres se han priorizado estos cauces, probablemente porque ya no se perciben como funcionales para sus intereses nacionales.

Esa Coalición encarna varias tensiones. Por un lado, refuerza la capacidad de iniciativa europea al articular un núcleo de Estados dispuestos a asumir mayores responsabilidades en la defensa del continente; por otro, corre el riesgo de cristalizar un grupo reducido que opere en paralelo a los mecanismos formales de la OTAN y de la UE, con efectos ambiguos sobre la cohesión aliada y sobre la voz del conjunto de la Unión.

En términos de diseño institucional, este formato *ad hoc* se sitúa a caballo entre los tres componentes del pilar europeo identificados por Tardy —políticas nacionales de defensa, PCSD/ETDIB y marcos multilaterales informales— y la lógica de fuerza europea completa que propone Biscop. La Coalición no crea todavía una estructura permanente

[53] MAKSAK, H. «Capability coalitions: from addressing Ukraine's immediate needs to a long-term vision of regional cooperation», *Future Europe Journal*, 5. 2024, pp. 45-50. *Capability Coalitions: From Addressing Ukraine's Immediate Needs to a Long-Term Vision of Regional Cooperation - Future Europe Journal* y KARLSRUD, C. «Capability coalitions: from addressing Ukraine's immediate needs to shaping European defence», *NUPI Policy Brief*. 2025. https://www.nupi.no/content/pdf_preview/31158/file/NUPI_Policy_Brief_26_2025_Karlsrud_Reykers.pdf

ni una cadena de mando propia para Europa, pero sí ensaya en condiciones de guerra real una mayor convergencia de decisiones, capacidades y narrativas estratégicas entre un grupo de aliados europeos clave, abierta también a otros posibles contribuyentes ajenos a ambas organizaciones internacionales.

Para los Estados europeos que quedan fuera del núcleo impulsor, la Coalición plantea un dilema difícil de gestionar. Integrarse plenamente en el formato puede verse como condición para influir en la configuración práctica del pilar europeo y evitar una Europa de la defensa a dos velocidades; mantenerse en la periferia preserva cierta autonomía política, pero refuerza la tendencia a que el pilar se configure *de facto* desde un grupo restringido de países no necesariamente alineados con las prioridades del conjunto de la UE. Cabe interpretar el anuncio de la disposición de España a participar en la Coalición[54], realizado a comienzos de enero de 2026, precisamente a la luz de este dilema.

En el debate han surgido propuestas para estructurar políticamente ese núcleo de Estados dentro de la OTAN en forma de «Eurogrupo» reducido a cinco países —Francia, Reino Unido, Alemania, Italia y Polonia— que actuarían como voz política principal del pilar europeo, operando en los comités aliados, antes de que las decisiones se llevaran al Consejo del Atlántico Norte[55]. Biscop llega a plantear que se amplie ese núcleo de cinco a un formato político más amplio, incorporando al secretario general de la OTAN y a los presidentes del Consejo Europeo y de la Comisión, configurando una suerte de «gabinete de guerra europeo» al que podrían sumarse Canadá y Turquía[56].

Más allá de su posible atractivo como fórmula de coordinación ágil entre los principales contribuyentes, estos esquemas plantean problemas de encaje jurídico-institucional, pues desbordan los tratados tanto de la UE como de la OTAN. Se está proponiendo consolidar un pilar europeo definido por un grupo reducido de países —y, en parte, autoerigido— en lugar de por los procesos formales de decisión aliados y de la Unión. El pasado 8 de enero, el Sr. Borrell declaraba a la televisión española que habría que considerar crear un tratado de defensa fuera del marco del TUE, ya que en origen la UE

[54] La Moncloa. 06/01/2026. Pedro Sánchez aboga por lograr un buen acuerdo de paz para Ucrania que asegure su futuro y la seguridad de Europa [Presidente/Actividad]
[55] TARDY. Ibíd. 2025b. p. 8.
[56] BISCOP. Ibíd. 2025, p. 4.

se creó para la paz[57]. Sin duda, superar lo que es una «comunidad de seguridad»[58] para pasar a una «alianza» puede ser complicado[59].

Se está sugiriendo una entidad cercana a un nuevo Consejo aliado europeizado muy reducido, sin Estados Unidos, con Reino Unido y cuatro países de la UE, entre los que no se propone incluir a España. Dejar fuera a España —gran contribuidor a las misiones de la PCSD y cuarta economía de la UE en volumen— puede empujarla a alinearse más estrechamente con Turquía en esfuerzos políticos e industriales relacionados con la seguridad y la defensa. Los primeros, en oposición a una posible concreción política del futuro pilar europeo de la Alianza de forma no inclusiva; los segundos, incentivando que Madrid coopere más con Ankara en iniciativas industriales concretas, agregando demanda en algunos proyectos en lugar de hacerlo prioritariamente con otros socios de la UE[60].

Por otra parte, y aunque en la Cumbre de La Haya de 2025 los compromisos españoles de inversión futura en defensa hayan quedado por detrás de otros aliados en su formulación política, un 2,1 % del PIB dedicado a defensa en 2025 no la aleja de la realidad inversora —en términos porcentuales— de países como Francia (2,05 %) o Italia (2,01 %), según los datos aliados[61]. El futuro de la inversión española en defensa hasta 2035 dependerá de múltiples factores, entre ellos la orientación de los gobiernos que sucedan al actual, tal como apuntan Alberto Bueno y Soler i Lecha[62].

En este contexto, la cuestión no es tanto si debe existir un núcleo de países especialmente comprometidos, sino cómo evitar que ese núcleo se convierta en un directorio informal que erosione la legitimidad del proyecto europeo de defensa en construcción. Mientras países como Alemania y Polonia mantengan una postura nacional, centrada en OTAN, reacia a replantear explícitamente el equilibrio entre la Alianza y la UE en favor de la segunda organización, la alternativa pasa por concebir el componente europeo como un pilar, ante todo, funcional y normativo, articulado a través

[57] Borrell: "Europa tiene que ser un actor que tenga capacidades defensivas propias"
[58] DEUTSCH, K. W. *et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957.
[59] WALT, S. M. *The Origins of Alliances*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1987 y SNYDER, G. H. *Alliance Politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press, 1997.
[60] BUENO, A. and SOLER I LECHA, E. «Despite the EU: Spain's Security and Defence Cooperation with Turkey», *CATS Network Papers*, 18. Berlin, Centre for Applied Turkey Studies (CATS), Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), 2025. https://www.cats-network.eu/assets/cats/CATS_Network_Paper__Briefs/CATS_Network_Paper__No._18__17.06.2025.pdf pp.36-37
[61] NATO DIPLOMACY DIVISION. *Defence Expenditure of NATO Countries* (2014-2025). 2025. https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf
[62] BUENO, A. and SOLER I LECHA, E. Ibíd. 2025, p. 12.

del NDPP y de los instrumentos de la UE, de modo que las coaliciones de dispuestos y los grupos informales se inserten en un marco de reglas compartidas y de control político más amplio, en lugar de sustituirlo.

Desarrollo de capacidades, una oportunidad para visibilizar la voz de la UE en la OTAN

El planeamiento de capacidades y la industria de defensa y espacio figuran entre las principales áreas de cooperación OTAN-UE señaladas en los informes conjuntos, son piezas imprescindibles para materializar cualquier pilar europeo aliado con contenido real. Tras décadas de intentos de coordinación europeos —del Eurogrupo (1968) y el *Independent European Programme Group* (1976) al Western European Armaments *Group* de la UEO[63]—, la desaparición de esta última dejó a la UE sin una voz propia claramente reconocida como tal en el planeamiento aliado.

Hoy la OTAN identifica y cuantifica las capacidades militares críticas para la disuasión y la defensa colectiva mediante el NDPP, asignando objetivos a cada aliado y extendiendo este planeamiento a algunos socios[64] a través del Proceso de Planeamiento y Revisión de la Asociación para la Paz (*Partnership for Peace Planning and Review Process* PARP). Por su parte, la UE ha ido construyendo un mosaico de instrumentos (*Headline Goal Process* HLGP, CDP, PESCO, CARD, EDF, EDIP) que todavía no equivalen a un proceso único y coherente capaz de generar compromisos firmes para cubrir carencias críticas, pese al avance en programas industriales, I+D y compras conjuntas desde 2022.

La cooperación en capacidades de defensa ha ido evolucionando hacia una cierta especialización funcional de tareas entre la OTAN y la UE. La primera define qué capacidades se necesitan y en qué plazos para cumplir la misión de disuasión y defensa colectiva[65], mientras que la segunda intenta agregar demanda en Proyectos Europeos de Defensa de Interés Común (EDPCI) y priorizar la adquisición de material europeo, con el objetivo de consolidar una base industrial de defensa y un mercado único en este

[63] BISCOP, S. «The Summit of Our Ambition? European Defence between Brussels and Wales», *Security Policy Brief*, March (55), 6. Egmont Institute, 2014, p. 2. https://www.egmontinstitute.be/app/uploads/2014/03/SPB55-Summit-of-our-Ambition1.pdf?type=pdf

[64] Austria, Irlanda y Malta, pero no Chipre.

[65] https://hearings.elections.europa.eu/documents/kubilius/kubilius_verbatimreporthearing-original.pdf Vídeo disponible en: Confirmation hearing of Andrius KUBILIUS, Commissioner-designate, Defence and Space - Multimedia Centre

ámbito, aunque su implementación sigue enfrentándose a importantes resistencias económicas y políticas[66].

Los informes oficiales sobre la cooperación OTAN-UE insisten en que este reparto solo será sostenible si se refuerza la complementariedad entre el NDPP y los instrumentos de la Unión. A esto cabe añadir la condición de que la UE adquiera una presencia más estructurada en los foros aliados donde se discuten los objetivos de capacidades y su implementación. Varios analistas, entre ellos Biscop, han defendido que las iniciativas de la Comisión y de la Agencia Europea de Defensa (EDA) se orienten aún más estrecha y explícitamente por el NDPP y que se establezca un mecanismo formal para el intercambio de información clasificada y la coordinación en materia de capacidades[67].

El Reglamento EDIP (PE-CONS 52/25) proporciona un marco jurídico para una coordinación más estrecha de la programación y la adquisición a nivel de la UE, que podría impulsarse mediante una pequeña "*EU Capability Coordination Cell*" que vincule al EEAS (SECDEFPOL/EUMS), la EDA y a la DG DEFIS. Esta célula analizaría de manera sistemática los objetivos NDPP de los aliados europeos, identificaría dónde los proyectos de EDIP, EDF y PESCO pueden servir a esos objetivos y, en particular, diseñaría propuestas de proyectos de interés común (EDPCI) de forma que cada uno corresponda a un conjunto claro de códigos OTAN de capacidades. A continuación, los EDPCI serían notificados por los Estados Miembros participantes como contribuciones europeas colectivas al informar sobre la implementación de sus objetivos NDPP, asegurando que los paquetes de capacidades financiados por la UE se alineen de forma transparente con las prioridades aliadas, sin que esto requiera un asiento separado de la UE en la OTAN.

Otra opción sería que un grupo de aliados europeos elaborara *non-papers* en el seno de la OTAN proponiendo que la mencionada "*EU Capability Coordination Cell*" participe como observador en los comités vinculados al NDPP y en el *NATO–EU Capability Group*, sin alterar la naturaleza intergubernamental de la Alianza. En la práctica, esto supondría establecer una forma de estatus de observador con voz pero sin voto, que permitiría incorporar de manera sistemática la dimensión industrial y de adquisiciones conjuntas de

[66] CASTILLA, J. C. y FONFRÍA, A. *Truco o trato: las ambiciones europeas de defensa y la realidad del acuerdo comercial EE. UU.–UE*. IEEE, 2025. IEEE. Truco o trato: las ambiciones europeas de defensa y la realidad del acuerdo comercial EE.UU.-UE - CESEDEN

[67] BISCOP, S. *How the EU can support europe's NATO*. Foundation for European Progressive Studies, 2025. https://feps-europe.eu/how-the-eu-can-support-europes-nato/

la UE al planeamiento de capacidades de los aliados sin modificar los equilibrios institucionales existentes.

Conclusiones

La redefinición de las relaciones transatlánticas tras la guerra de Ucrania, el regreso de Donald Trump y la Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. de 2025 obligan a clarificar qué se entiende por «pilar europeo de la OTAN» y cómo dotarlo de contenido político y operativo. En la actualidad el concepto sigue siendo impreciso y difuso. Funciona más como etiqueta útil para justificar incrementos de gasto y capacidades que como arquitectura concreta, con el riesgo de encubrir un proceso de sustitución parcial del componente estadounidense sin un debate explícito sobre las implicaciones para la propia Alianza y para la UE.

En este contexto, el pilar europeo solo adquiere sentido estratégico si se concibe ante todo como un pilar funcional —encuadrado en los marcos de la OTAN y de la UE, sin descartar ajustes—, centrado en la disuasión y defensa convencionales, apoyado en una mayor coherencia política de los aliados europeos y en una voz europea más estructurada en los órganos y procesos de decisión de la Alianza.

Más que una ruptura, se trataría de caminar hacia un reparto de funciones más claro y estable dentro del marco regulatorio aliado, reforzando la complementariedad entre la OTAN y la UE y profundizando en la europeización de la Alianza. Cualquier eventual dimensión nuclear específicamente europea pertenece a un horizonte de más largo plazo y resulta prematura mientras no se consolide esa base política en lo convencional.

Si la OTAN y la UE siguen existiendo en la próxima década y llegara a materializarse una reducción sustancial o retirada de las fuerzas convencionales estadounidenses de Europa, el pilar europeo dejaría de ser una noción programática para convertirse en una condición de viabilidad de la propia Alianza. En ese escenario, la OTAN tendería *de facto* a organizarse en torno a dos pilares funcionales: uno europeo, responsable principal de la defensa convencional del continente, y otro estadounidense, centrado en la garantía nuclear y en capacidades estratégicas de alto valor añadido que los europeos tendrían que desarrollar con rapidez para ser autónomos en lo convencional. Esto exige anticipar, desde ahora, la inserción ordenada de los instrumentos de la UE en los procesos aliados de planeamiento y generación de capacidades.

Reforzar el pilar europeo no implica crear necesariamente nuevas arquitecturas paralelas, sino aprovechar mejor los marcos existentes y ordenar la contribución europea. Esto pasa, en primer lugar, por una mayor convergencia política de los aliados europeos en el Consejo del Atlántico Norte y en los comités aliados, articulando posiciones previas que les permitan actuar como grupo coherente sin erosionar el carácter intergubernamental de la OTAN. Al mismo tiempo, sería necesario institucionalizar la presencia de la Unión Europea en dichas instancias, aunque fuera como voz sin voto, en calidad de observador no decisorio.

En segundo lugar, exige vincular de forma más estrecha el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (NDPP) con los principales instrumentos de la UE en materia de capacidades e industria (CDP, PESCO, CARD, EDF, EDIP), de forma que las prioridades fijadas en Bruselas se traduzcan en paquetes de fuerzas y proyectos industriales que refuercen simultáneamente a la Alianza y a la autonomía operativa europea.

En tercer lugar, requiere integrar de manera pragmática al Reino Unido —actor indispensable en cualquier pilar europeo no fragmentado— y gestionar la posición de Turquía para evitar que la evolución de la defensa europea cristalice en un pilar excluyente.

La ventana de oportunidad que abre la crisis de identidad de la OTAN, unida al giro estratégico de Washington, puede servir para pasar de la retórica del pilar europeo a compromisos verificables en materia de capacidades, gobernanza y reparto de responsabilidades. Si los europeos no aprovechan este momento para traducir el discurso en decisiones materiales y en mecanismos de coordinación política estables, aumentará la probabilidad de que otras potencias —fundamentalmente EE. UU., Rusia y China— definan, *de facto,* la futura arquitectura de seguridad en Europa.

Coronel Juan Carlos Castilla
PhD Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

15/2026 24 de febrero de 2026

Juan Alberto Mora Tebas

Migración y religión: interacciones y su influencia en la integración

Migración y religión: interacciones y su influencia en la integración

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama demográfico global: Impacto de las migraciones y tendencias demográficas en el siglo XXI

Editado en septiembre de 2025

Resumen:

La religión está presente, de una manera u otra, en todo el proceso migratorio: desde la toma de decisiones hasta la partida, pasando por el viaje. Esta dimensión religiosa de las migraciones vuelve a ocupar un lugar prioritario en el discurso sobre la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. Pero esta integración no siempre se desarrolla de la misma manera, dependiendo tanto de la religión del migrante, como la del país de acogida.
En este capítulo se abordarán las interacciones entre religión y migración en dos escenarios casi antagónicos:

- E-1) Migrantes de tradición/religión cristiana que viven en países de tradición/religión musulmana: África subsahariana => Magreb
- E-2) Migrantes de tradición/religión musulmana que viven en países de tradición/religión judeocristiana: Magreb => Unión Europea (UE).

Para concluir, abordando el papel de las religiones en la integración de los inmigrantes.

Palabras clave:

Religión, Migración, Integración, Unión Europea, Magreb.

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.

Migration and Religion: Interactions and their Influence on Integration

Abstract:

Religion is present, in one way or another, throughout the entire migration process: from decision-making to departure, including the journey itself. This religious dimension of migration once again occupies a priority place in the discourse on the integration of immigrants into host societies. However, this integration does not always develop in the same way, depending on both the religion of the migrant and that of the host country.
This chapter will address the interactions between religion and migration in two (almost antagonistic) scenarios:

- *E-1) Migrants of Christian tradition/religion living in countries with Muslim tradition/religion: Sub-Saharan Africa => Maghreb*
- *E-2) Migrants of Muslim tradition/religion living in countries with Judeo-Christian tradition/religion: Maghreb => European Union (EU).*

To conclude, we will address the role of religions in the integration of immigrants.

Keywords:

Religion, Migration, Integration, European Union, Maghreb.

«*La religión impregna toda la experiencia migratoria, desde la toma de decisiones hasta la partida, pasando por el viaje desde sus comunidades de origen hasta el País de Acogida*»

Jaquelin Hagan
Profesora de Sociología
Universidad de Carolina del Norte

Introducción

La dimensión religiosa en el estudio de las migraciones, tras haber sido relegada al olvido, vuelve a ocupar un lugar prioritario en el discurso sobre la integración de los inmigrantes en las sociedades de acogida. En este capítulo se hará hincapié en las interacciones existentes entre migración y religión[1], pretendiendo analizarlas en dos escenarios contrapuestos:

- E-1) Migrantes de tradición/religión cristiana que viven en países de tradición/religión musulmana: África subsahariana => Magreb
- E-2) Migrantes de tradición/religión musulmana que viven en países de tradición/religión judeocristiana: Magreb => Unión Europea (UE).

El capítulo se articula en cuatro bloques. Tras una breve descripción de la composición religiosa de los migrantes, se aborda un primer escenario: «migrantes cristianos (*África Subsahariana*) en país de acogida musulmán (norte de África: Magreb)», en el que se expondrán las condiciones de la religiosidad cristiana de los migrantes subsaharianos en países musulmanes del norte de África (casos de Marruecos, Argelia y Túnez).

En el tercer apartado titulado «Migrantes musulmanes en la Unión Europea», se exponen las condiciones de los migrante de tradición/religión musulmana en países de la Unión Europea (UE) con tradición/religión cristiana (casos de Dinamarca e Italia)

Por último, un cuarto bloque, titulado «Influencia de la Religión en la Aceptación e Integración de los migrantes», centrado en observar si la religión actúa, o puede actuar, como catalizador en el proceso de integración de los migrantes, constatando la relevancia de las relaciones desarrolladas en los espacios religiosos con la integración

[1] NB: Para este trabajo, se ha adoptado una visión amplia a la hora de asignar una religiosidad a los migrantes, de hecho, se les ha considerado *musulmanes culturales* o *cristianos culturales*, en virtud de las tradiciones y cultura mayoritaria de su país de origen.

de los migrantes y por ende con la paz social de los países de acogida, aspecto que figura entre las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos[2].

La composición religiosa de los migrantes del mundo

La migración ha crecido de manera sostenida en las últimas décadas. Hoy en día, más de 280 millones de personas, es decir el 3,6 % de la población mundial son migrantes internacionales que viven fuera de su país de origen (International Organization for Migration, 2024).

En 2020 (último año del que se dispone de cifras mundiales) y según un análisis del Pew Research Center (2024), se estimaba que los cristianos, que suponen el 30 % de la población mundial, representan el 47 % del total de los migrantes internacionales, el grupo migrante más grande. Le siguen los musulmanes con el 29 %, a continuación, los hindúes (5 %), los budistas (4 %) y los judíos (1 %). Curiosamente esta composición religiosa de los migrantes internacionales se ha mantenido relativamente estable desde 1990 (Kramer y Tong, 2024).

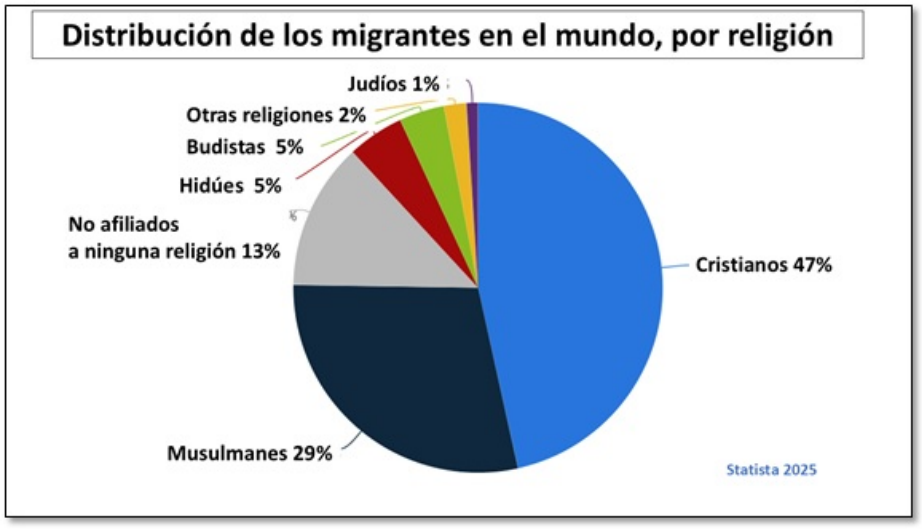


Figura 1 Distribución de los migrantes en el mundo, por religión. Fuente: *Statista. Elaboración propia*

[2] De acuerdo con el Eurobarómetro (otoño 2024), la inmigración inquieta al 28 % de los europeos. Siendo el dato de España (34 %) superior a la media europea y representa un aumento de trece puntos con respecto al Eurobarómetro anterior (junio 2024). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://efe.com/espana/2024-12-11/eurobarometro-preocupaciones-espanoles-vivienda-inmigracion/

Actualmente, el «carácter transnacional» de la Iglesia católica, de las Iglesias evangélicas o pentecostales, ayuda a los inmigrantes a encontrar continuidad entre los diferentes territorios, reconectándose en la nueva sociedad de acogida (Capone, 2010). Hoy en día, encontramos flujos migratorios que ponen a disposición de las religiones «étnicas» recursos identitarios más allá de las fronteras del grupo original, llegando a influir, e incluso modificar (a veces en profundidad), los paisajes religiosos de los países de acogida.

Es en la literatura anglosajona donde encontramos un salto cualitativo, que pasa del análisis de los fenómenos migratorios en términos de asimilación, al análisis que enfatiza los vínculos entre el aquí y el allá, que se produce de manera sorprendente al poner en escena un «territorio circulatorio», por usar el término inmortalizado por Alain Tarrius (Tarrius, 2000: 124), en el que los migrantes desarrollan una conciencia de pertenencia a dos mundos al mismo tiempo, tanto a su tierra de origen, como a su tierra de acogida (Capone, 2010). En términos generales, los migrantes tienden a mudarse a regiones donde su religión es común entre la población nativa. Esto puede deberse a las similitudes religiosas dentro de las regiones (muchos migrantes se mudan a países cercanos), así como al atractivo de mudarse a una comunidad religiosamente familiar.

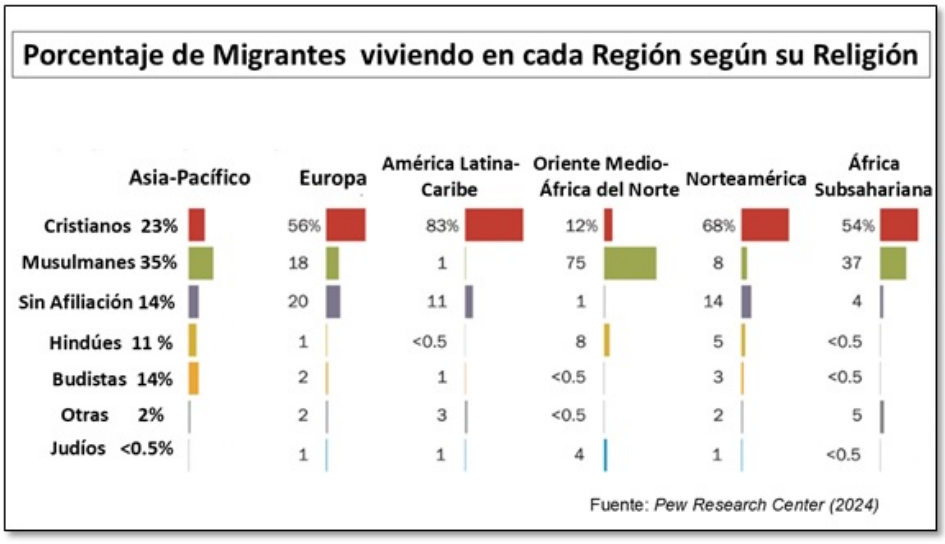


Figura 2 Porcentaje de Migrantes viviendo en cada Región según su Religión. Fuente: *Pew Research Center (2024). Elaboración propia.*

Por ejemplo, los cristianos constituyen la mayoría de los inmigrantes que viven en América Latina y el Caribe, América del Norte, Europa y África subsahariana, todas son regiones con grandes poblaciones cristianas. Los musulmanes son, con mucho, el mayor grupo de migrantes en la región de Oriente Medio y África del Norte (Kramer y Tong, 2024).

La migración cristiana

La migración cristiana abarca una geografía más diversa que la de otras religiones. América del Norte es el mayor receptor de migración cristiana, procedente mayoritariamente de América Latina. El segundo mayor receptor de migración cristiana es Europa, procedente, sobre todo de América Latina, Asia-Pacífico y África Subsahariana.

A pesar de las elevadas cifras de migración, no se prevé que la migración cristiana modifique los porcentajes regionales de afiliación religiosa entre 2020 y 2050, dado el equilibrio entre inmigración y emigración (The Lausanne Movement, 2024).

La migración musulmana

Sus principales características son:

- Tiene lugar, principalmente, entre las regiones mayormente islámicas de Oriente Medio y norte de África, que acogen al 75 %, y en la región de Asia-Pacífico (35 %).
- Se desplazan distancias más cortas (en promedio) que los migrantes de otros grupos religiosos importantes, permaneciendo más cerca de sus países de origen. Por ejemplo, un gran número de musulmanes de Siria han buscado refugio en países vecinos (Turquía y Líbano).
- En cuanto al resto de regiones[3]:
    - El 18 % de los inmigrantes musulmanes viven en Europa.

[3] NB: A pesar de la existencia de 57 naciones con mayoría musulmana, 22 de las cuales son árabes, muchos inmigrantes islámicos han optado por establecerse en países occidentales en lugar de aquellos que reflejan sus costumbres y creencias.

- El 37 % en el África subsahariana.
- Solo el 8 % de todos los migrantes musulmanes residen ahora en América del Norte, y un porcentaje todavía menor viven en América Latina y el Caribe (Kramer y Tong, 2024).

Europa es una notable excepción, ya que recibe gran número de migrantes musulmanes (The Lausanne Movement, 2024).

Escenario 1: migrantes cristianos (África Subsahariana) en país de acogida musulmán (norte de África: Magreb)

> «El Corán establece una alianza entre los musulmanes hospitalarios y prohíbe dicha alianza con países infieles. También declara que la comunidad musulmana tiene la obligación de ayudar a quienes buscan ayuda fuera de ella».
>
> (versículo 8:72)

Durante las últimas décadas, la migración en África ha experimentado un aumento sin precedentes a escala continental, con un número cada vez mayor de migrantes internacionales que se desplazan tanto dentro como fuera de la región y anuncia una nueva etapa en la historia de la diáspora africana (Adogame, 2013).

En 2020, las cifras de la OIM indicaban que, aproximadamente ventiún millones de africanos vivían en otro país africano, un aumento significativo con respecto a 2015, cuando se estimó que alrededor de dieciocho millones de africanos vivían fuera de su país de origen, pero dentro de la región. El número de africanos que viven en diferentes regiones también creció durante el mismo periodo, de alrededor de 17 millones en 2015 a más de 19,5 millones en 2020 (OIM, 2024).

Casi el 90 % de los migrantes internacionales en África Subsahariana procedían de otro país en la misma región donde residían (UNDESA, 2019: § 6). Estos desplazamientos

internos en África es una de las características más notables de la migración en la región. Los datos de la OIM muestran que son particularmente pronunciados en el África subsahariana (OIM, 2024).

Este complejo fenómeno es el resultado de una multitud de factores socioeconómicos, políticos, ambientales y causado, a menudo, por conflictos armados y que provoca que muchos africanos que se someten a complicados procesos de inmigración se hayan llevado consigo sus rasgos de identidad religiosa y cultural. De hecho, su estancia en nuevos contextos *geoculturales* los ha animado a identificarse, organizarse y reconstruir su religión tanto para ellos como para sus sociedades de acogida. Las últimas tres décadas han sido testigos de una rápida proliferación de comunidades cristianas africanas (Adogame, 2013).

Argelia

Las autoridades no han modificado la ley 08-11 de 25 de junio de 2008[4] que prohíbe explícitamente las expulsiones colectivas, ni han adoptado una nueva legislación que permita aplicar la Convención de Ginebra sobre los Refugiados (ACNUR, 1967) y su Protocolo Facultativo (ACNUR, 1951), sino que han continuado con las expulsiones masivas de inmigrantes[5].

En cuanto a la cuestión religiosa, se sigue aplicando la *Ordonnance* n.° 06-03 de 28 de febrero de 2006[6], que restringe las religiones distintas del islam suní. Con base a dicha norma se han cerrado al menos dos iglesias en 2023, con lo que ascienden a 31 las iglesias clausuradas desde 2018 (Amnesty International, 2024).

La Constitución argelina declara que el islam es la religión del Estado y prohíbe a las instituciones del Estado comportarse de una manera que infrinja la moral islámica. La ley concede a todas las personas el derecho a practicar su religión si respetan el orden

[4] *Loi 08-11 du 25 juin 2008 relative aux conditions d'entrée, de séjour et de circulation des étrangers en Algérie*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.interieur.gov.dz/index.php/fr/le-ministere/le-minist%C3%A8re/textes-legislatifs-et-reglementaires/59-les-etrangers-et-les-conventions-consulaires/500-loi-08-11-du-25-juin-2008-relative-aux-conditions-d%E2%80%99entr%C3%A9e,-de-s%C3%A9jour-et-de-circulation-des-%C3%A9trangers-en-alg%C3%A9rie.html

[5] Argelia expulsó sumariamente a Níger al menos a 18.302 migrantes, procedentes en su mayoría de África Occidental, según el «Informe 2023/24» de Amnistía Internacional. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/location/middle-east-and-north-africa/north-africa/algeria/report-algeria/

[6] *Ordonnance n.° 06-03 du 28 février 2006 fixant les conditions et règles d'exercice des cultes autres que musulmans*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.joradp.dz/ftp/jo-francais/2006/f2006012.pdf

público y las normas. «Ofender o insultar» a cualquier religión es un delito penal, y se penaliza la blasfemia, pero no la apostasía, de hecho, no prohíbe la conversión religiosa, ni siquiera desde el islam, aunque el proselitismo entre los musulmanes por parte de los no musulmanes es un delito. La ley prevé una pena máxima de un millón de dinares (unos siete mil euros) y cinco años de prisión para quien «incite, restrinja o utilice medios de seducción con la intención de convertir a un musulmán a otra religión»; o por medio de establecimientos de enseñanza. La impresión, el almacenamiento o la distribución de documentos físicos o materiales audiovisuales con la intención de «sacudir la fe» de un musulmán también es ilegal y está sujeta a las mismas penas. La ley especifica la manera y las condiciones en que deben celebrarse los servicios religiosos, islámicos o de otro tipo. La ley establece que las reuniones religiosas, para el culto u otros fines, estarán sujetas a regulación, y el gobierno puede cerrar cualquier servicio religioso (a excepción de las oraciones diarias) que tenga lugar en hogares privados o en entornos al aire libre sin aprobación oficial.

Los no musulmanes se enfrentan a la presión social, incluso a amenazas e intolerancia, por practicar una fe diferente. Algunos medios de comunicación locales criticaron ocasionalmente al islam *ahmadí* y al islam chií como «sectas» o «desviaciones» del islam o como «extranjeros» y demostraron un sesgo contra esos grupos (U.S. Departement of Sate, 2024).

Los grupos cristianos incluyen católicos, ortodoxos, adventistas del séptimo día, metodistas, miembros de la Église protestante d'Algérie (EPA), luteranos, miembros de la Iglesia reformada, anglicanos y aproximadamente mil cristianos coptos egipcios. Las estimaciones no oficiales de los líderes religiosos sobre el número de cristianos oscilan entre veinte mil y doscientos mil. Según funcionarios gubernamentales y líderes religiosos, los residentes extranjeros constituyen la mayor parte de la población cristiana. La población cristiana incluye estudiantes e inmigrantes del África subsahariana. Los líderes cristianos dicen que los ciudadanos que son cristianos pertenecen predominantemente a grupos protestantes. Los cristianos residen principalmente en Argel y en las provincias del norte (Bejaia, Tizi Ouzou, Annaba, Ouargla y Orán).

Los servicios religiosos no islámicos deben tener lugar únicamente en edificios registrados por el Estado con fines exclusivos de práctica religiosa y ser administrados por una asociación religiosa registrada, abiertos al público y marcados como tales en el

exterior. La solicitud de permiso para celebrar eventos religiosos especiales no islámicos debe presentarse al *wali* (gobernador) al menos cinco días antes del evento, y el evento debe tener lugar en edificios accesibles al público. Las solicitudes deben incluir información sobre los tres organizadores principales del evento, su propósito, el número previsto de asistentes (U.S. Department of State, 2024).

El Estado argelino mantiene un alineamiento más radical con el islam suní y una intolerancia hacia otras religiones, en particular la protestante y la judía, para las que Argelia no ha reabierto sinagogas; también hacia los *bahaíes*[7], que están prohibidos.

Marruecos

Marruecos, encrucijada entre África y Europa, está en el centro de los flujos migratorios mundiales. Su ubicación geográfica estratégica lo convierte en un país de emigración, tránsito e inmigración. En 2020, Marruecos ocupaba el puesto 18 entre los 20 mayores países emisores de migrantes del mundo, con oficialmente 3,25 millones de emigrantes. Esto representó el 8,1 % de su población total (International Organization for Migration-IOM, 2024).

Según un informe del Ministerio del Interior, Marruecos ha impedido el paso de 78.685 inmigrantes irregulares a países de la Unión Europea en 2024, un aumento del 4,6 % en comparación con el año anterior. Se detalla que el 58 % de los migrantes proceden de África Occidental, el 12 % de África del Norte y el 9 % de África Oriental y Central (Khettou, 2025).

> En la última década, Marruecos ha pasado de ser un espacio de tránsito para transformarse en un espacio de inmigración donde, como en otros lugares, las migraciones están reviviendo y reconfigurando las ofertas religiosas de las grandes ciudades, ya sean de paso o de asentamiento, dando lugar a nuevas dinámicas religiosas y reactivando las antiguas. La explicación podría estar en el hecho de que cuando no son las instituciones religiosas y ni las ONG religiosas las que acogen a los recién llegados, son ellos quienes crean sus propios espacios de oración, apoyándose

[7] Religión abrahámica monoteísta, cuyos fieles siguen las enseñanzas del religioso persa Bahá'u'lláh. Los bahaíes proceden de más de 2100 grupos étnicos, raciales y tribales, y totalizaban en 2020 más de ocho millones de fieles en el mundo, la mayoría en la India.

en las redes religiosas transnacionales ya existentes o construyendo sus propios lugares de culto.

Conviene recordar que la cuestión de la libertad de culto está reconocida en la Constitución marroquí, pero está estrictamente regulada en la práctica. Marruecos reconoce oficialmente las religiones musulmana y judía, y tolera la práctica del cristianismo por parte de extranjeros, aunque permanece vigilante ante cualquier forma de proselitismo o actividad religiosa no regulada. El rey Mohammed VI, como Comendador de los Creyentes, así lo ha manifestado en repetidas ocasiones, incluido su mensaje con ocasión de la visita del papa Francisco a Rabat en 2019.

Auge del cristianismo: «Iglesias informales»

Desde finales de los años noventa, el aumento del número de inmigrantes procedentes del África subsahariana y, en particular, de las regiones cristianas del África Central, vinculado al fortalecimiento de las políticas migratorias europeas en el periodo post-Schengen, revitalizó las Iglesias oficiales protestantes y católicas que se llenaron nuevamente, mientras que otros protestantes (evangélicos, pentecostales y carismáticos) desarrollaron lugares paralelos de culto periférico, más conocidas como «iglesias informales», «iglesias de inmigrantes» o incluso «iglesias de tránsito».

Además de las iglesias oficiales, hay una treintena de «iglesias domésticas» en Rabat, sin contar las de Casablanca, que son aún más numerosas. Nacen o desaparecen iglesias carismáticas frágiles, mientras otras se transnacionalizan con la partida de sus pastores a Europa. El número de sus seguidores disminuye periódicamente, especialmente en primavera y verano, cuando los migrantes intentan la aventura hacia Europa. Estas iglesias informales, sin embargo, proporcionan el apoyo espiritual y material necesario en una vida diaria donde la espera, sin trabajo ni dinero, es la actividad principal. Allí es posible rezar, encontrar trabajo, consuelo o formación y reconstruir una sociabilidad que, sin papeles, a menudo falta (Bava,2021).

Con un estatus de residente o simplemente en tránsito, a menudo se reúnen en iglesias domésticas que también funcionan como redes de apoyo pues estas comunidades se preocupan hasta por la escolarización de los hijos.

En el contexto marroquí —no secular—, la intersección entre religión y migración es relevante porque el debate sobre la libertad religiosa y la diversidad cultural conforman al espacio público. La migración podría reforzar esta cuestión al poner en tela de juicio los fundamentos políticos y religiosos en los que se basa el Estado marroquí. Rachid Benlabbah (Institut des Etudes Africaines - Université Mohammed V- Rabat) sostiene que la migración, la religión, la libertad religiosa y los derechos individuales están entrelazados y correlacionados (Benlabbah, 2023).

Como consecuencia del asentamiento cada vez más permanente de hombres y mujeres procedentes del África subsahariana en los años noventa, el paisaje religioso cristiano en Marruecos ha cambiado. Las migraciones han construido este nuevo cristianismo latente desde la independencia, que se está diversificando y enriqueciendo con el cristianismo que llega desde el sur, a través de las minorías. Un cristianismo que es más diverso, más disperso geográficamente en los distritos periféricos, en contraposición con las «iglesias históricas» (que se encuentran en los centros de las ciudades) y que favorece la apertura religiosa de la sociedad en Marruecos (Bava, 2019).

En Marruecos, esta situación ha dado lugar a un panorama religioso cristiano absolutamente singular, próximo a las realidades migratorias, tanto en la organización del culto como en el recorrido teológico de los líderes religiosos, así como de los fieles. Los fieles son ahora más jóvenes (el 80 % tienen menos de treinta años), multiculturales, multiétnicos y multiconfesionales. Estas formas de cristianismo importadas por los migrantes fueron percibidas por los responsables de las Iglesias cristianas históricas, a la vez como una «bendición», porque restablecían el cristianismo en Marruecos, y como un «riesgo», porque, si eran demasiado proselitistas o carismáticas, podían hacer detonar el ambiente cristiano ya debilitado tras la expulsión de los misioneros en 2010 (Benlabbah, 2023).

Ecumenismo

Para los protestantes agrupados en la Iglesia Evangélica de Marruecos (EEAM), que existe desde hace más de un siglo, la migración africana es vista como el comienzo de una nueva historia, que da un nuevo significado a la existencia misma de la Iglesia en Marruecos. Impulsada por esta situación estimulante, en la que compiten muchas

denominaciones protestantes, han tenido que profundizar la reflexión teológica para ofrecer una teología más contextualizada, adaptada a las situaciones que encuentran los fieles, dando lugar a veces a una «teología de la migración» que moviliza tanto los viajes de exilio de personajes bíblicos como las políticas migratorias y las historias de los migrantes. El nuevo proyecto religioso de esta Iglesia consiste en restablecer el cristianismo en Marruecos apoyándose también en los católicos, en una visión de un cristianismo decididamente más africano.

Para lograrlo, fue necesario formar a líderes religiosos en el seno de un nuevo Instituto Ecuménico creado por las Iglesias protestante y católica en 2012, el Instituto Ecuménico de Teología Al Mowafaqa[8], que desde 2016 imparte formación para líderes de iglesias domésticas (Bava, 2021).

«Iglesias informales»: Debate social

Esta afluencia de cristianos a un país musulmán plantea la cuestión de la gestión política del multiconfesionalismo, así como su inevitable contrapartida, la libertad religiosa y el proselitismo. Estas preguntas surgen de manera periódica en los debates sociales, como ha ocurrido recientemente en Marruecos donde ha comenzado a plantearse seriamente la gestión política del multiconfesionalismo.

Efectivamente, el grupo parlamentario islamista del Partido Justicia y Desarrollo (PJD) presentó (6 de abril de 2025) sendas preguntas escritas a los ministros marroquíes del Interior y de Asuntos Islámicos sobre lo que llama «proliferación de iglesias informales» en Casablanca, expresando su preocupación por el aumento del número de lugares de culto cristianos no registrados, en particular en los barrios populares. Según ellos, varios espacios subterráneos y otros locales discretos están siendo utilizados actualmente para

[8] Véase: https://www.almowafaqa.com/. [Consulta: 2025].

acoger a comunidades cristianas al margen del marco legal. Habla de un fenómeno creciente que, según ellos, preocupa a una parte de la opinión pública, porque «privan a los ciudadanos de una sensación de seguridad espiritual». También solicitan medidas concretas por parte del Estado para «frenar este fenómeno» que considera preocupante para la cohesión religiosa nacional (Balkis,2025).

Túnez

Hasta la década de los dos mil, tanto en Túnez como en Marruecos, el cristianismo, ya fuera católico o protestante, era el resultado de una red territorial desarrollada durante el protectorado. Desde la independencia, el número de fieles fue disminuyendo y los lugares de culto se fueron vaciando gradualmente.

Ha sido en la década de los noventa, con el aumento del número de estudiantes y migrantes del África subsahariana, que los templos volvieron a llenarse. Por una parte, las Iglesias «históricas» —católica y protestante— presentes en los centros urbanos (es decir establecidas desde el siglo XIX), aumentaron el número de fieles y sus servicios religiosos. Por otra parte, en los distritos periféricos aparecieron y se desarrollaron las Iglesias pentecostales y carismáticas, conocidas como «informales».

Túnez, más aún que Marruecos, sigue considerándose un país de emigración y no de inmigración. Según el *Institut National de la Statistique* (INS) de Túnez, el número de extranjeros procedentes de países africanos (excluidos los del Magreb) registró un aumento significativo pasando de 7200 en 2014, a 21 466 en el de 2021 (INS, 2022).

A diferencia de lo que ocurre en Marruecos, la presencia de los africanos subsaharianos no se ve como una oportunidad para fortalecer los lazos políticos con África. La preocupación del Estado tunecino se centra más bien en asegurar sus fronteras (con Libia al sur y Argelia al oeste), que considera lugares de paso que podrían poner en peligro la seguridad interior, amenazada ya sea por combatientes yihadistas o por migrantes en busca de un *El Dorado* magrebí o europeo.

En Túnez, la migración africana está compuesta principalmente por estudiantes, en su mayoría hombres, con estatus administrativos y situaciones financieras muy diferentes entre sí. Quienes se quedan después de finalizar sus estudios pueden encontrarse en situaciones de profunda precariedad. Además de las dos categorías principales de

estudiantes y exestudiantes, están los inmigrantes ilegales y los trabajadores subsaharianos procedentes de Libia que buscaron refugio en los países vecinos después de la caída del coronel Gadafi en 2011.

En el otro extremo de la escala social están los expatriados subsaharianos, encarnados por la figura del funcionariado internacional que trabaja en el Banco Africano de Desarrollo (BAD), cuya sede se situó en Túnez entre 2003 y 2014, tras la guerra civil en Costa de Marfil. La mayoría de ellos son cristianos, originarios de Costa de Marfil, Ghana, Nigeria y Camerún. Muchos de estos inmigrantes privilegiados estaban apegados a una práctica religiosa semanal, y rápidamente se hicieron ajustes en las iglesias urbanas para dar cabida a los nuevos fieles.

En un artículo muy informativo sobre los inmigrantes subsaharianos en Túnez, Mustapha Nasraoui destaca un régimen desfavorable al empleo de extranjeros, a menudo indocumentados, y unas condiciones de trabajo difíciles. Y aunque menciona las dificultades psicológicas vinculadas a la falta de apoyo familiar y comunitario, el autor no aborda el empleo de la religión como contrapeso a una vida cotidiana difícil (Nasraoui, 2017). Sin embargo, las iglesias se llenan cada semana de personas que buscan apoyo y consuelo.

A diferencia de Marruecos, donde se han producido profundos cambios institucionales, principalmente, como se ha visto con anterioridad, mediante la creación de un Instituto Teológico de formación ecuménica cristiana, en Túnez las disposiciones siguen siendo más prosaicas. Esto se hizo para compensar los desequilibrios en la asistencia y la falta de personal religioso. Ya en 2004, sacerdotes y pastores pidieron a sus jerarquías el envío de personal adicional.

Este aumento del número de fieles y clérigos provocó una mayor oferta de servicios religiosos, que pronto se topó con la falta de espacio. Por razones históricas, los lugares dedicados al culto católico son más numerosos y más espaciosos que los edificios protestantes. Además, dado que la comunidad protestante es más numerosa hoy en día, algunas iglesias ofrecen varios servicios el mismo día, en diferentes horarios, alquilan salas de funciones o incluso trasladan sus servicios a edificios católicos cedidos para la ocasión. Pero al problema del número se añadió rápidamente el del estilo litúrgico,

porque algunos católicos y protestantes ya no encontraban su lugar en las misas y servicios tal como se celebraban ahora.

A diferencia de lo que observamos en Marruecos, los pastores protestantes en Túnez no intentaron unir los discursos de las iglesias históricas y las iglesias domésticas. Dentro de las iglesias domésticas se está desarrollando una forma de protestantismo cercana al pentecostalismo evangélico, cuyo discurso religioso se centra en parte en la espera, la paciencia, la fuerza de los débiles, pero también en la vigorosa difusión de la palabra de Dios y la lucha contra la depravación y las falsas religiones. Los valores que allí se defienden son los de una religión en expansión, destinada a difundirse, cuyas piedras angulares son el proselitismo y la difusión de la buena noticia. En este contexto, los fieles, que a menudo se definen como «soldados de Jesús», deben difundir la buena palabra y favorecer la conversión, aunque se encuentren, recordémoslo, en un país (como en Argelia y Marruecos, pero de forma menos severa) donde el proselitismo está prohibido y castigado. A estas iglesias pentecostales acuden exclusivamente fieles subsaharianos, con excepción de unos pocos conversos tunecinos. En contraste con estos discursos, los inmigrantes africanos que deciden reunirse para el culto dominical en la iglesia del centro de Túnez (en la Iglesia reformada o en la Iglesia de Saint-Georges) o en una de las iglesias históricas de los suburbios del norte de esta ciudad, lo hacen en un contexto de relativa diversidad social y nacional, ya que una cuarta parte de los fieles son europeos o estadounidenses.

En Túnez, las iglesias domésticas pentecostales son tan escasas en número que los pastores protestantes tradicionales (ya sean europeos o subsaharianos) están tratando de distanciarse de ellas. La finalidad es mantenerlos física y simbólicamente a distancia, señalándolos más o menos directamente como responsables de las conversiones de varios cientos de musulmanes tunecinos. Así, al calificar estas iglesias de «carismáticas» y criticarlas por no haber incorporado la prohibición del proselitismo (común en Argelia, Marruecos y Túnez), la Iglesia protestante histórica se distancia de una teología que, según ella, está demasiado alejada de la suya.

De hecho, si se hubiera acusaciones de proselitismo, ya no se dirigirían contra la Iglesia protestante en su conjunto, sino contra iglesias migrantes concretas, de las que la Iglesia histórica quiere distanciarse. Más allá del estilo de culto, es pues la relación con el proselitismo lo que constituye la diferencia insuperable.

Escenario 2: migrantes musulmanes (norte de África: Magreb) en país de acogida cristiano (Unión Europea)

En 2023, había aproximadamente 385 000 migrantes irregulares en la Unión Europea, mientras que más de 3,7 millones de personas utilizaron canales de migración legal (Parlamento Europeo, 2025).

A 1 de enero de 2024, 44,7 millones de personas nacidas fuera de la Unión Europea (UE) residían en alguno de los países de la UE, lo que representa casi el 10 % de la población de la UE. Esto supone un aumento de 2,3 millones en comparación con el año anterior. Los ciudadanos turcos y marroquíes constituyen los grupos más grandes de ciudadanos de terceros países que viven en la UE (Eurostat, 2025).

Figura 3: Ciudadanos Extracomunitarios: Principales Nacionalidades. Fuente: *Eurostat (2024). Elaboración propia.*

La implicación religiosa de los inmigrantes y sus descendientes tiene el potencial de remodelar el panorama religioso de Europa. Los migrantes vienen con afiliaciones religiosas que a menudo difieren de las históricamente dominantes en los países de destino. Además, las personas de origen migrante también pueden mostrar una mayor religiosidad en su religión determinada, no solo en la primera, sino potencialmente

también en la segunda generación. Por lo tanto, pueden contribuir a ralentizar los procesos generales de secularización de la expresión religiosa (Guveli y Platt, 2003).

Iniciativas europeas sobre migraciones

En la encuesta del Parlamento Europeo (Eurobarómetro de julio de 2024)[9] sobre los retos y prioridades de la UE, el 33 % de los encuestados consideró la migración irregular como el problema más urgente que la UE debería abordar. El 41 % lo consideró el segundo mayor reto de la UE, por detrás de la guerra de Ucrania y por delante del terrorismo y la seguridad.

Consciente de la trascendencia que representa la migración, las distintas organizaciones supranacionales europeas han lanzado iniciativas para intentar comprender mejor este fenómeno demográfico. A continuación, se exponen algunas de ellas.

- Eurostat: la Oficina Estadística de la UE ha puesto en marcha la publicación interactiva «Migración y asilo en Europa-2023», que sitúa las estadísticas de toda la UE en el contexto de cuestiones como la diversidad de la población, la protección y el asilo, la migración irregular y el retorno, y las capacidades de los migrantes. Permite a los usuarios comparar datos sobre los ciudadanos de países no pertenecientes a la UE, los ciudadanos de otros países de la UE y los nacionales del país declarante, y explorar estadísticas a escala de la UE. Los datos abarcan todas las principales áreas y temas de integración[10].
- European Website on Integration (EWSI): el Sitio Web Europeo sobre Integración es una iniciativa de la Comisión Europea y está bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos de Interior y Migración. Este sitio web es la única fuente a nivel de la UE que ofrece información actualizada y buenas prácticas sobre la integración de los migrantes a responsables políticos y profesionales[11].
- EURISLAM: es un proyecto europeo de investigación comparativa que analiza cómo la incorporación del islam en los Estados miembros europeos se ve influenciada por las tradiciones nacionales de identidad, ciudadanía y relaciones

[9] Véase: https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3232. [Consulta: 2025].
[10] Véase: https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2023
[11] Véase: https://migrant-integration.ec.europa.eu/index.php/home_en

entre la Iglesia y el Estado. EURISLAM estudia cómo estas tradiciones han afectado las interacciones entre los inmigrantes musulmanes, sus descendientes y la sociedad de acogida. Actualmente, el trabajo de campo se lleva a cabo en Bélgica, Francia, Alemania, Países Bajos, Suiza y el Reino Unido[12].

Con la finalidad de mejorar las relaciones sociales, EURISLAM ha elaborado una serie de recomendaciones políticas para favorecer la integración:

- Un mayor apoyo por parte de los estados.
- La importancia de las organizaciones civiles, profesionales y de otra índole a la hora de facilitar la integración.
- Un cambio en la forma en que los medios tratan la cuestión, dejando al margen la tendencia a centrar la atención exclusivamente en los acontecimientos de carácter negativo.

Las recomendaciones también persiguen promover el desarrollo de políticas que fomenten la integración sociocultural de los musulmanes europeos, haciendo hincapié en aspectos tales como la educación, la situación de los inmigrantes en el mercado laboral y en una mejor distribución del capital social.

- IMISCOE (International Migration Research Network): es la mayor red interdisciplinaria de académicos en el campo de la migración. Actualmente, la red de investigación está compuesta por 68 institutos de investigación de diferentes países[13] y disciplinas, como sociología, ciencias políticas, antropología, economía, derecho, demografía, administración pública, geografía e historia[14].

Dinamarca

Hasta 2015, el número de inmigrantes aumentó de forma constante, disminuyendo a partir de entonces, hasta 2020, año en el que cambió la tendencia, aumentando hasta

[12] Véase: https://arquivo.pt/wayback/20160314101022/http://www.eurislam.eu/page=site.home
[13] En España: Universidad de Deusto, Universidad de La Coruña, Universidad Pompeu Fabra, Universidad Pontificia de Comillas, Universidad de Gerona. Véase: https://www.imiscoe.org/about-imiscoe/members [Consulta: 2025]
[14] Véase: https://www.imiscoe.org/about-imiscoe/mission [Consulta: 2025]

registrar la cifra récord de 121 000 personas en 2022, año a partir del cual comenzaría la disminución.

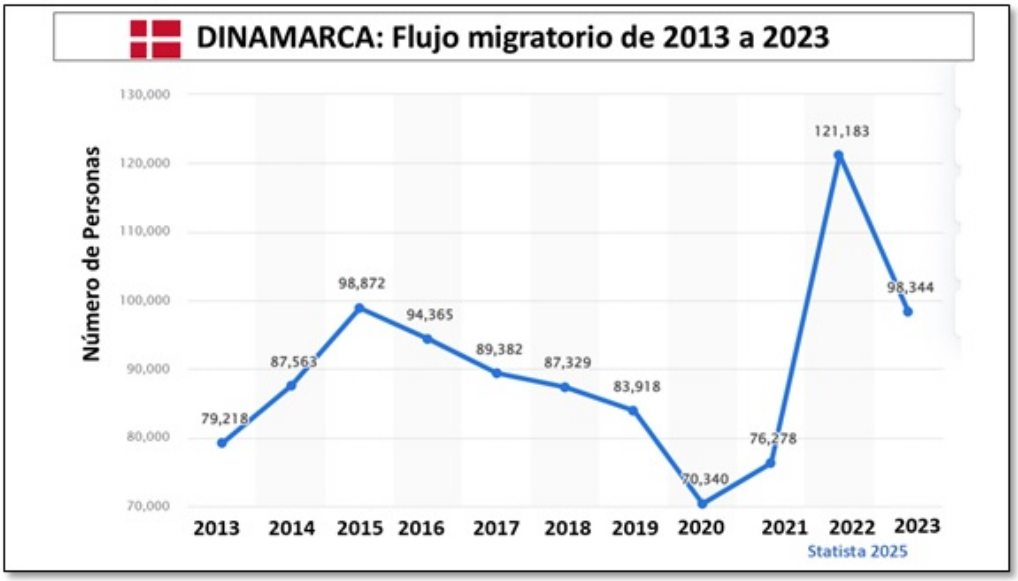


Figura 4: Dinamarca: Flujo migratorio de 2013 a 2013. Fuente: Statista (2025). Elaboración propia.

Esta disminución de las cifras de inmigración en el periodo 2015-2020 se explica en parte por el reforzamiento de las políticas de inmigración. Un ejemplo de ello es que los inmigrantes deben trabajar 37 horas semanales para poder acceder a ciertas prestaciones sociales, y a la ley (L226, aprobada el 3 de junio de 2021) que permite enviar a los solicitantes de asilo a países fuera de la UE mientras se procesan sus solicitudes.

A pesar de esta tendencia, las previsiones pronostican que el número de inmigrantes aumentará y alcanzará las 725 000 personas en 2029. Esto se debe a que un gran número de inmigrantes provienen de otros países de la UE, como Polonia y Alemania. En 2024, casi 50 000 residentes daneses eran de origen polaco, seguidos de los casi 32 000 refugiados ucranianos (STATISTA, 2025).

Religión

La población musulmana danesa, se estimaba en 256 000 personas en 2020, Tanto el islam chií como el suní están representados en las aproximadamente ciento setenta mezquitas que existen en Dinamarca. Además, existen diferencias nacionales, ya que existe congregaciones árabes, pakistaníes, turcas, somalíes y europeas (bosnias y albanesas).

Desde la década de los setenta se han fundado varias comunidades religiosas musulmanas en Dinamarca. Fueron establecidas por la mano de obra inmigrante de Marruecos, Pakistán y Turquía. Sus salas de reunión estaban en casas particulares o en edificios fabriles destartalados, pero estas comunidades recibieron apoyo de sus países de origen a través de sus embajadas y surgieron edificios más formales, como por ejemplo Centro Cultural Islámico de Copenhague fundado en 1976.

Desde 2015, la Mezquita Mariam de Copenhague está dirigida específicamente a las mujeres, con la intención de amplificar las voces de los imanes en las comunidades escandinavas y más allá.

- Su misión se basa en crear espacios para mujeres en roles de liderazgo religioso, un compromiso que va más allá del mero simbolismo. Aquí, las mujeres no solo dirigen ceremonias islámicas, sino que también guían a las almas hacia la iluminación espiritual.
- Incluye una Academia Islámica, donde se enseñan e interpretan los principios del Corán a la luz de sus fuentes originales e inclusivas. Las

oraciones de los viernes son exclusivas para mujeres. Sin embargo, después de las oraciones del viernes, sus puertas permanecen abiertas a todos, independientemente de su fe.

La Mezquita Mariam es más que un simple lugar de culto: es una institución pionera que se esfuerza por integrar la esencia de la igualdad en la estructura del liderazgo religioso.

Mas información disponible en: https://www.mariammoskeen.com/. [Consulta: 2025]

El Corán ha sido traducido al danés, y el danés también es el idioma de culto en muchas mezquitas, sobre la base del ideal de que la mezquita debe acoger a todos aquellos que no necesariamente hablan o entienden árabe. Ha existido un deseo de hacer del islam un elemento más natural en la vida cotidiana danesa y en el panorama religioso. Por razones políticas, en los últimos años se ha intentado imponer el danés como lengua de culto en las congregaciones musulmanas y no está permitido llamar a la oración desde los minaretes (LEX Danmarks Nationalleksikon, 2025).

Estas comunidades musulmanas han planteado demandas al estado de bienestar para poder recibir una atención adecuada, razonable y legal. Así, por ejemplo, los pacientes musulmanes en los hospitales tienen derecho a hablar con un imán como parte del plan de capellanes del hospital, al igual que en las prisiones. También han establecido un gran número de escuelas religiosas gratuitas en todas las ciudades importantes. En las grandes ciudades, las celebraciones musulmanas se celebran con gran apoyo institucional en los espacios públicos. Los musulmanes chiítas organizan el desfile de *Ashura* en Nørrebro (barrio de Copenhague), pero la fiesta del *Eid,* (final del Ramadán) que antes se celebraba junto con la Comunidad de Fe Islámica, ahora tiene lugar de forma más descentralizada en las ciudades. Esto ha creado un debate en la sociedad danesa sobre si se podría permitir a las escuelas tomarse un tiempo libre o simplemente aliviar la carga de trabajo de los estudiantes en torno a dicha fiesta (LEX Danmarks Nationalleksikon, 2025).

Italia

Con su posición central en el Mediterráneo, Italia recibe el mayor número de inmigrantes que llegan a Europa desde el norte de África por mar.

Entre 2014 y 2024, el número de migrantes que entraron en el país alcanzó su punto máximo en 2016 con 181 000 personas, mientras que en 2019 solo 11 400 personas fueron rescatadas del mar. De hecho, entre 2018 y 2019 se promulgaron políticas migratorias más estrictas por parte del gobierno derechista y populista (Statista, 2025).

Después del pico registrado en 2016, los migrantes que llegan por mar disminuyeron gradualmente cada año. En 2024 llegaron al país alrededor de 66.000 inmigrantes, un 60 % menos en comparación con 2023. Entre los países de origen más frecuentes declarados a las llegadas en 2024, Bangladesh (13 800) y Siria (12 500) ocuparon los primeros lugares (Statista, 2025).

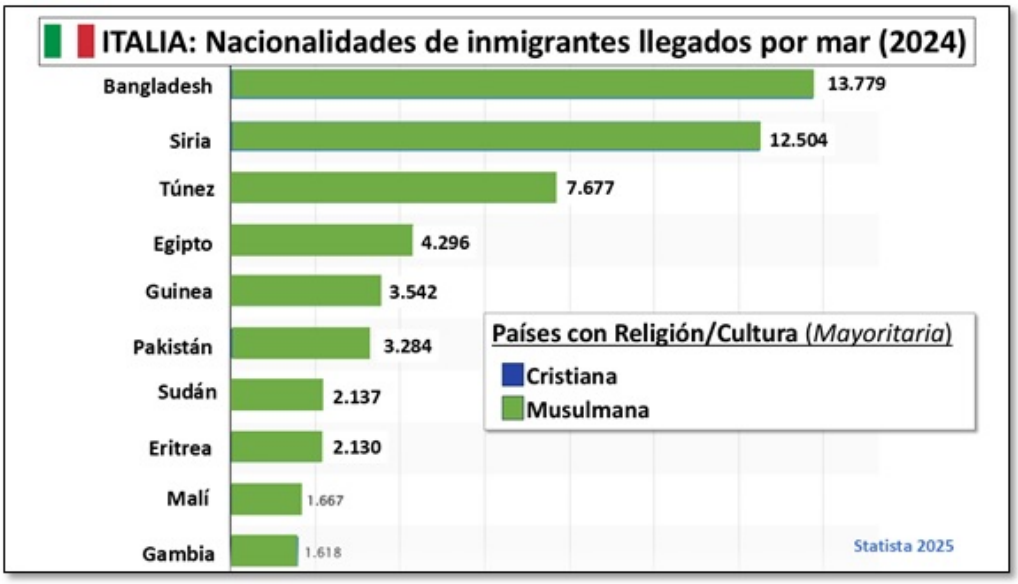


Figura 5: Italia: Nacionalidades de inmigrantes llegados por mar (2024). Fuente: *Statista (2025). Elaboración propia.*

El gobierno ha adoptado recientemente nuevas políticas, colaborando con los países del norte de África para reducir las salidas, y con Albania para procesar externamente las solicitudes de asilo.

A lo largo de los años, el número de solicitudes de obtención de protección internacional en Italia fue aumentando y cada vez se concedió a más personas el Estatuto de Refugiado en el país (11 315 solicitudes de asilo aceptadas en 2023, en su mayoría afganos, nigerianos y paquistaníes). Además, la proporción de Permisos de Residencia emitidos por razones humanitarias alcanzó el 32 % en 2023, mientras que en 2019 era solo del 16 %.

Religión

El islam constituye la religión más común de los extranjeros en todo el país. En 2023, alrededor de 1,52 millones de musulmanes (la mayoría sunís) vivían en Italia (417 000 marroquíes). La segunda religión más extendida entre los inmigrantes que viven en Italia es la cristiana ortodoxa, debido a la gran comunidad rumana que reside en el país. (STATISTA, 2025).

La Constitución establece que todos los ciudadanos son iguales ante la ley, independientemente de su religión, y son libres de profesar sus creencias en cualquier forma, individualmente o con otros, y de promover y celebrar ritos en público o en privado, siempre que no sean ofensivos para la moralidad pública. De acuerdo con la Constitución, cada comunidad religiosa tiene derecho a establecer sus propias instituciones de acuerdo con sus propios estatutos, siempre que estos no entren en conflicto con la ley.

La Constitución establece que todos los grupos religiosos son igualmente libres. Las relaciones entre el Estado y la Iglesia católica se rigen por un concordato entre el gobierno y la Santa Sede, mientras que las relaciones entre el Estado y los grupos no católicos, en lo que respecta al apoyo estatal, deben presentar primero su solicitud a la Oficina del primer ministro. A continuación, el Gobierno y los representantes del grupo negocian un proyecto de acuerdo, que debe ser aprobado por el Consejo de ministros. A continuación, el primer ministro firma y presenta el acuerdo al Parlamento para su aprobación final. La ley otorga a los grupos religiosos la condición de exentos de impuestos y el derecho al reconocimiento como personas jurídicas una vez que hayan completado el proceso de registro en el Ministerio del Interior. El acuerdo también permite que un grupo religioso reciba fondos recaudados por el estado a través de un 0,8 % voluntario del

impuesto sobre la renta personal reservado en las declaraciones de los contribuyentes. Los contribuyentes pueden especificar a qué grupo religioso elegible les gustaría dirigir estos fondos (U.S. Department of State, 2024).

Los grupos que tienen actualmente un acuerdo son:

- Confederación de Iglesias metodistas y valdense
- Adventistas del séptimo día
- Asambleas de Dios
- Judíos
- Batistas
- Luteranos
- Iglesia de Jesucristo
- Iglesia ortodoxa del patriarcado de Constantinopla
- Iglesia apostólica italiana
- Unión budista
- Budistas de la Soka Gakkai
- Hindúes
- Iglesia anglicana

La legislación nacional no restringe el uso símbolos religiosos externos, pero algunas autoridades locales imponen restricciones. Las leyes regionales de Liguria, Véneto y Lombardía prohíben el uso de burkas y *niqabs* en edificios e instituciones públicas, incluidos hospitales (U.S. Department of State, 2024).

Los gobiernos regionales y las autoridades religiosas musulmanas reconocieron ocho mezquitas, respectivamente, en Colle Val d'Elsa, Albenga, Milán, Roma, Rávena, Forli, Palermo y Catania. Además, los gobiernos locales continuaron reconociendo muchos otros locales como lugares de culto islámicos, aunque algunas para las autoridades musulmanas no son mezquitas completas porque carecían de características arquitectónicas clave, como minaretes o cúpulas.

Se estima que en 2019 había entre ochocientos y mil doscientos lugares de culto no oficiales e informales para musulmanes (la cifra más reciente). Según informes de prensa, las autoridades permitieron que la mayoría de ellos operaran, pero no los reconocieron oficialmente como lugares de culto (U.S. Department of State, 2024).

Influencia de la religión en la integración de inmigrantes

Conceptos

El Consejo Europeo en su reunión del 5 de noviembre de 2004, adoptaba la siguiente definición para la Integración: «Proceso continuo y bidireccional que implica tanto a los ciudadanos de terceros países con residencia legal como a la sociedad de acogida»[15].

Sin embargo, los asistentes a la Conferencia «Migration and Religion in a Globalized World» (Rabat, 5 y 6 de diciembre 2005) organizada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) renunciaron a definir el concepto de «integración exitosa», aunque confirmaron que los migrantes «bien integrados» se encontraban frecuentemente entre aquellos que tomaban participación no solo en las organizaciones religiosas, sino también en las actividades comunitarias. Como consecuencia de la creciente diversidad cultural y religiosa de los países, esto supone necesariamente la existencia de un clima de tolerancia cultural y religiosa fundamental para la cohesión social (OIM, 2006).

Integración: Definición de la OIM

«Proceso bidireccional de adaptación mutua entre los migrantes y las sociedades en las que viven, por el cual los migrantes se incorporan a la vida social, económica, cultural y política de la comunidad receptora. Ello conlleva una serie de responsabilidades conjuntas para los migrantes y las comunidades, y comprende otras nociones conexas como la inclusión y la cohesión social».

[15] Véase: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14292-2004-INIT/es/pdf. [Consulta: 2025].

Nota: La integración no implica necesariamente la residencia permanente. Sin embargo, sí conlleva la consideración de los derechos y las obligaciones de los migrantes y las sociedades de los países de tránsito y de destino; del acceso a diferentes tipos de servicios y al mercado laboral; y del reconocimiento y el respeto del conjunto esencial de valores que estrecha los lazos entre los migrantes y las comunidades receptoras en aras de un propósito común.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Glosario de Términos. (2019).

Integración: Definición de la Comisión de la UE

> «La integración es un proceso social en el que la responsabilidad no recae en un grupo en particular sino en muchos: migrantes, comunidades de acogida, autoridades e instituciones públicas, socios sociales y económicos, organizaciones de la sociedad civil, iglesias, comunidades religiosas y otras comunidades filosóficas y el sector privado. Empoderar tanto a los migrantes como a las comunidades de acogida para que participen activamente en el proceso de integración es esencial para lograr una integración sostenible y exitosa».

Comisión de la UE (2020). Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027.

El Banco Mundial, en su informe *Inclusion Matters: The Foundation for Shared Prosperity* (The World Bank, 2013) propone definir la inclusión social de dos formas:

- Proceso de mejorar las condiciones para que las personas y los grupos participen en la sociedad.
- Proceso de mejorar la capacidad, las oportunidades y la dignidad de las personas desfavorecidas por su identidad, para participar en la sociedad.

La Comisión Europea en su Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027, amplia el concepto y afirma que «*también consiste en combatir los prejuicios inconscientes, y en cambiar la mentalidad y la forma en que cada persona percibe a los demás y aborda lo desconocido*».

Las creencias y prácticas religiosas pueden constituir un importante recurso en el proceso de integración de los migrantes, sin embargo, la forma y la dirección en que dichos recursos son empleados puede variar significativamente, incluso entre grupos de inmigrantes procedentes de un mismo país de origen, establecidos en una misma región, y que profesaban la misma religión al iniciar la migración (Odgers, 2013).

Charles Hirschman (2004), en su análisis del papel de la religión en la incorporación de los inmigrantes, reúne evidencia histórica y contemporánea de tres áreas de adaptación de los inmigrantes en las que la religión tiene una mayor influencia. Estas áreas las identificaría como las tres R de la religión de los inmigrantes: refugio, respeto y recursos.

Figura 6: Áreas de adaptación con mayor influencia de la Religión. Fuente: Charles Hirschman (2004) «The Role of Religion in the Origins and Adaptation of Immigrant Groups in the United StatesStatista (2025). Elaboración propia.

Por otro lado, la religión predominante de los grupos mayoritarios puede ejercer un efecto tanto positivo como negativo sobre la tolerancia y la aceptación de los inmigrantes, dependiendo de la dimensión de la religiosidad y de si los inmigrantes comparten o no la misma afiliación religiosa.

La religión de los inmigrantes también puede ejercer un efecto positivo y negativo en su integración, al proporcionar una red social y un sistema de referencia, pero también puede facilitar el extremismo, dependiendo de los conflictos de valores con el grupo mayoritario y la aceptación por parte del grupo mayoritario (Vishkin, A y Ben-Nun. P., 2022)

Función identitaria

Cuando las personas emigran a un nuevo entorno, traen consigo sus identidades nacionales, étnicas y religiosas. La investigación sobre los inmigrantes en contextos occidentales ha demostrado que, entre estas identidades, la identidad religiosa gana

primacía debido a su naturaleza más universal y a su capacidad de ser trasplantada a diferentes contextos. Además, los inmigrantes de religiones minoritarias pueden volverse más religiosos con el tiempo, sobre todo cuando sus contactos sociales primarios son con miembros de su familia (Vishkin, A y Ben-nun, P., 2022).

Los migrantes practicantes son conscientes de que se encontrarán con otras personas que a menudo están en la misma situación que ellos y hablan el mismo idioma o dialecto. En estos casos, la religión cumple una función identitaria que, con frecuencia, es la puerta de entrada a la socialización, a un sentimiento de pertenencia e interacción con los demás.

Se ha demostrado que el comportamiento social religioso, como participar de forma regular en la oración comunitaria, es una fuente de intolerancia hacia los grupos externos, como la predicción de apoyo a los ataques suicidas dirigidos a los grupos religiosos externos (Vishkin, A y Ben-nun, P., 2022).

La religiosidad varía según el origen y la religión

La religión asume una función cultural y social en las comunidades de inmigrantes que se ha perdido parcialmente en la población mayoritaria. Sin embargo, la religiosidad varía en intensidad según el origen y es más fuerte entre musulmanes y judíos: aproximadamente el 75 % de estos grupos dicen que la religión juega un papel importante en sus vidas.

Los hijos de padres inmigrantes, sobre todo musulmanes, muestran una religiosidad más fuerte y tasas de desafección religiosa marcadamente más bajas que la población mayoritaria, particularmente si son católicos, pero también los hijos de parejas «mixtas». De hecho, la mezcla religiosa en las parejas (un padre religioso y otro ateo, por ejemplo, o padres de dos religiones diferentes) conduce a una caída en la transmisión religiosa (Simón y Tiber, 2013).

Conclusiones

El investigar y estudiar las interacciones entre la migración y la religión podría ayudar a comprender mejor la situación migratoria y dilucidar las formas que los migrantes adoptan para adaptarse en diferentes entornos socioculturales.

- Europa, la excepción.

  Tanto la migración cristiana (mayoritaria con 47 %) como la musulmana (29 %) siguen la tendencia general de desplazarse a países que tengan una misma religión/cultura/tradición, salvo el caso de la migración musulmana hacia Europa. La UE recibe gran número de migrantes musulmanes y se espera que la población musulmana crezca aproximadamente un 63 % entre 2020 y 2050. Si se compara con el descenso previsto de la población europea del 6 %, el impacto de la migración islámica en Europa va a ser notable a corto/medio plazo.

- Escenarios «paralelos» pero diferentes: Incremento de fieles y lugares de cultos cristianos en países norteafricanos y de fieles musulmanes en países europeos.

  Las primeras décadas de este siglo, están siendo testigos de una rápida proliferación de comunidades cristianas africanas en países musulmanes del Magreb, y de musulmanes en la Unión Europea, cuyas consecuencias desde el punto social y político son difíciles de predecir pues estamos en la etapa inicial.

  Como se ha visto, los musulmanes en la UE tienen más derechos y apoyos que los cristianos en los países norteafricanos. Aquí parecería necesario aplicar «el principio diplomático de la reciprocidad».

- La realidad migratoria ha impulsado una cierta evolución y cambios en las religiones mayoritarias, como por ejemplo:

  - El Instituto Ecuménico de Teología Al Mowafaqa creado por las Iglesias protestante y católica en 2012 en Rabat (Marruecos).
  - La Mezquita Mariam, una mezquita solo para mujeres en Copenhague (Dinamarca).

- Gestión política del multiconfesionalismo.

Los flujos migratorios masivos de fieles de religiones/culturas diferentes a las del país de acogida plantea claramente la cuestión de la gestión política del multiconfesionalismo, así como sus inevitables contrapartidas (libertad religiosa, proselitismo, cambio de normas/comportamientos sociales…).

No ha sido hasta el momento en que se ha observado la relevancia del factor religioso en la construcción identitaria de los colectivos emigrantes, que este tema ha sido incorporado a las agendas políticas, sobre todo las locales. Tanto las sociedades europeas como, recientemente, las sociedades de los países magrebíes han comenzado a plantearse seriamente la gestión política del multiconfesionalismo.

Para llevar a cabo esta gestión de forma correcta, son necesarios estudios detallados con un gran componente de trabajo de campo, en los que poder basar las respuestas satisfactorias pero proporcionadas y jurídicamente viables, a sus demandas (espacios de culto, cementerios, asistencia religiosa en hospitales, cárceles, fuerzas armadas, etc.).

Por último, es necesario apuntar que el desafío está en identificar políticas y principios jurídicos que puedan responder de forma adecuada a la diversidad religiosa generada por la inmigración sin basarse necesariamente de forma exclusiva en las raíces seculares (cristianas o no) de los sistemas de las sociedades de acogida.

Bibliografía

ACNUR. (1954). Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5b076dcd4.pdf

—. (1967). Convención sobre el Estatuto de los Refugiados [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-05/Convencion_1951.pdf

Adogame, A. (2013).«The African Christian Diaspora». *Bloomsbury Publishing* 2013. Disponible en: https://www.torrossa.com/it/resources/an/5212251

Amnesty International (2024). «Le rapport d'Amnesty International 2023/24». Abril 2024. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/location/middle-east-and-north-africa/north-africa/algeria/report-algeria/

Balkis A. (2025). «MondeMaroc : Le PJD alerte sur la présence d'églises informelles et interpelle les autorités» *Tunisie Numérique*. 6 de abril de 2025. Disponible en : https://www.tunisienumerique.com/maroc-le-pjd-alerte-sur-la-presence-deglises-informelles-et-interpelle-les-autorites/

Bava, S. (2021).«Cheminements théologiques et vocations religieuses de migrants chrétiens africains au Maroc» *Cahiers d'Études Africaines* Vol. 61, Cahier 241 (2021), pp. 193-214. Disponible en : https://www.jstor.org/stable/27126847

Bava, S. y Boissevain, K. (2020) . «Migrations africaines et variations religieuses : les églises chrétiennes du Maroc et de Tunisie». *Migrations Société,* N° 179), pp. 115-129. Disponible en: https://shs.cairn.info/revue-migrations-societe-2020-1-page-115?lang=fr

Beckford, J.A.(2019) «Religions and migrations – old and new» *Quaderni di Sociologia* nº. 80, pp. 15-32. Disponible en: https://journals.openedition.org/qds/2599#tocto1n4

Bellofatto, G. «People and Their Religions on the Move:Challenge and opportunities of international migration». *The Lausanne Movement*. Noviembre 2012 Disponible en: https://lausanne.org/global-analysis/people-and-their-religions-on-the-move-challenge-and-opportunities-of-international-migration

Benlabbah, R. (2023). «African Christian migrants in Morocco: a growing group challenging the state's presumption of cultural diversity». *The Journal of North African Studies, 29*,págs 447–473. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13629387.2023.2248462

Capone S.(2010). «Religions « en migration » : De l'étude des migrations internationales à l'approche transnationale». *Autrepart 2010/4* n.º 56. P. 235 a 259. Disponible en: https://shs.cairn.info/revue-autrepart-2010-4-page-235?lang=fr&tab=texte-integral

Comisión Europea (2020). «Plan de Acción sobre Integración e Inclusión 2021-2027». págs. 6 ,15, 16 y 20. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0758

Drouhot L., Simon, P. y Tiberj V. «La diversité religieuse en France : transmissions intergénérationnelles et pratiques selon les origines». Édition 2023 Institut National de la Statistique et des Études Économiques (INSEE) Disponible en : https://www.insee.fr/fr/statistiques/6793308?sommaire=6793391

Espinosa, C., (2024).«Projected Muslim population of Europe 2010-2050» Disponible en : https://www.statista.com/statistics/869755/projected-muslim-population-europe/#:~:text=Projected%20Muslim%20population%20of%20Europe%202010%2D2050%2C%20by%20scenario&text=In%20the%20high%20migration%20scenario,of%20Europe%20is%20463.04%20million.

Eurobaromentro

EUROSTAT (2025).«Statistics Explained: EU population diversity by citizenship and country of birth». Visitado el febrero de 2025. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_population_diversity_by_citizenship_and_country_of_birth

Guveli, A., Platt, L.(2023). «Religiosity of Migrants and Natives in Western Europe 2002–2018: Convergence and Divergence». *Eur J Population* 39, 9 (2023). Disponible en: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC10036697/

Hagan, J. M. (2013). «Crossing borders: transnational sanctuary, social justice, and the Church» C.'Bender, W. Cadge, P. Levitt and D. Smilde (eds) R*eligion on the Edge. De-Centering and Re-Centering the Sociology of Religion* (New York: Oxford University Press, 2013), pp. 263–283. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/289643675_Crossing_Borders_Transnational_Sanctuary_Social_Justice_and_the_Church

Hirschman, C. (2004). «The Role of Religion in the Origins and Adaptation of Immigrant Groups in the United States». *International Migration Review*, 38 (3), 1206-1233. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00233.x

Institut National [Tunisien] de la Statistique (INS).«Enquête Nationale sur la migration Internationale (2022)». Pág. 59.

Disponible en: https://www.icmpd.org/file/download/56690/file/Rapport%2520de%2520l%2527enqu%25C3%25AAte%2520nationale%2520sur%2520la%2520migration%2520internationale%2520Tunisia-HIMS.pdf

International Organization for Migration-IOM (2024) «World Migration Report 2024». Disponible en: https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2024

International Organization for Migration-IOM (2019) «Glosario de la OIM sobre Migración» pág 111. Disponible en: https://publications.iom.int/books/derecho-internacional-sobre-migracion-ndeg34-glosario-de-la-oim-sobre-migracion

Khettou, K. (2025). «Immigration irrégulière : Le Maroc bloque plus de 78.000 migrants en 2024». *Hespress. Actualitées du Maroc*. 6 de febrero de 2025. Disponible en: https://fr.hespress.com/409955-immigration-irreguliere-le-maroc-bloque-plus-de-78-000-migrants-en-2024.html

Kramer, S. y Tong Y. (2024).«The Religious Composition of the World's Migrants». *Pew Research Center* 19 agosto 2024. Disponible en: https://www.pewresearch.org/religion/2024/08/19/the-religious-composition-of-the-worlds-migrants/#:~:text=The%20religious%20makeup%20of%20all,remained%20relative

ly%20stable%20since%201990.&text=Christians%20make%20up%20a%20much,is%20their%20most%20common%20destination

LEX Danmarks Nationalleksikon (2025) « Islam i Danmark».*Trap Danmark Kultur Religion og trossamfund*. Disponible en : https://trap.lex.dk/Islam_i_Danmark

Moreras,J (2006) «Migraciones y pluralismo religioso. Elementos para el debate!» Serie: Migraciones Número 9. Documentos CIDOB Barcelona. Noviembre de 2006. Disponible en: https://www.inclusion.gob.es/oberaxe/ficheros/documentos/MigracionesPluralismoReligioso.pdf

Nasraoui, M. (2017).«Les travailleurs migrants subsahariens en Tunisie face aux restrictions législatives sur l'emploi des étrangers». *Revue européenne des migrations internationales 2017*/4 Vol. 33. págs 159 a178. Disponible en : https://shs.cairn.info/revue-europeenne-des-migrations-internationales-2017-4-page-159?lang=fr

Nordin, M. y Otterbeck, J. (2023). «Migration and Religion». *Migration and Religion.* IMISCOE Research Series. Springer, Cham. Disponible en: https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-031-30766-9_1

Odgers Ortiz, O. (2013). «Religión e integración: Creencias y prácticas de los inmigrantes ». Revista Migraciones Internacionales. vol.11 no. 21 Zacatecas 2013. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-75992013000200006

OIM. (2006). *Final report of the conference. Migration and Religion in a Globalized World* [en línea]. OIM. [Consulta 2025]. Disponible en: https://publications.iom.int/es/books/migration-and-religion-globalized-world-migrations-et-faits-religieux

Parlamento Europeo (2025). «Asile et migration en Europe:faits et chiffres». Enero de 2025. Disponible en : https://www.europarl.europa.eu/topics/fr/article/20170629STO78630/asile-et-migration-en-europe-faits-et-chiffres

Pouvreau-Monti, N. (2024).« Islam et immigration : les chiffres». *Revue des Deux Mondes.* 23 de septiembre de 2024. Disponible en : https://www.revuedesdeuxmondes.fr/islam-et-immigration-les-chiffres/

Simon, P. y Tiberj V. (2013). «Sécularisation ou regain religieux : la religiosité des immigrés et de leurs descendants» Collection : Documents de travail n° 196, 2013, Institut national d'études démographiques (Ined). Disponible en : https://www.ined.fr/fr/publications/editions/document-travail/secularisation-regain-religieux/

Taurrius, A. (2000). «Las circulaciones migratorias: conveniencia de la noción de territorio circulatorio. Los nuevos hábitos de la identidad», *Relaciones,* vol. 21, n.º 83, 2000, p. 120. Disponible en: https://sitios.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/083/pdf/Alain_Tarrius.pdf

The Lausanne Movement. «People and Their Religions on the Move Religious Migration». Disponible en: https://lausanne.org/report/community/religious-migration

The Lausanne Movement. (2024). Religious Migration [en línea]. Lausanne.org [Consulta: 2025]. Disponible en: https://lausanne.org/report/community/religious-migration

The World Bank (2013). «Inclusion matters: the foundation for shared prosperity». Washington, D.C. Disponible en: https://documents1.worldbank.org/curated/en/114561468154469371/pdf/Inclusion-matters-the-foundation-for-shared-prosperity.pdf

U. S. Department of State (2024). «2023 Report on International Religious Freedom: Algeria». Disponible en: https://www.state.gov/reports/2023-report-on-international-religious-freedom/algeria/

United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA), Population Division (2024) «International Migrant Stock 2024». Disponible en: https://www.iom.int/es/africa-y-medio-oriente

VISHKIN, Allon y BEN-NUN BLOOM. Pazit. «The influence of religion on the acceptance and integration of immigrants: A multi-dimensional perspective».

Current Opinion in Psychology, Volume 47 2022. Disponible en:
https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S2352250X22001427

*Juan Alberto Mora Tebas**
Coronel del Ejército de Tierra (R)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

16/2026 18 de febrero de 2026

Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

Acuerdo comercial India-Unión Europea: giro geopolítico en ciernes

Acuerdo comercial India-Unión Europea: giro geopolítico en ciernes

Resumen:

El Acuerdo de Libre Comercio, firmado el 27 de enero de 2026 entre la India y la Unión Europea, constituye un punto de inflexión en la arquitectura económica y estratégica euro-indopacífica. Tras más de dos décadas de negociaciones, el tratado contempla la eliminación o reducción de aranceles en más del 90 % de los intercambios, la ampliación del acceso a los servicios —incluidos los financieros y marítimos— y disposiciones regulatorias en materia de sostenibilidad, propiedad intelectual e inversiones.

No obstante, su relevancia excede el ámbito comercial, pues el acuerdo se sitúa en un contexto de creciente rivalidad sistémica, de presión estadounidense sobre Bruselas y Nueva Delhi y de dependencia estructural respecto a China en sectores críticos. En este marco, el texto se interpreta como una estrategia de realismo defensivo: ambas partes buscan reducir riesgos sin recurrir a un desacoplamiento abrupto respecto de los Estados Unidos o China, pero reforzando su autonomía estratégica mediante una integración económica profunda, complementada con una asociación en seguridad y defensa que también institucionaliza la cooperación en este ámbito.

Palabras clave:

Unión Europea, India, Acuerdo de Libre Comercio, defensa, cooperación.

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-European Union Trade Deal: A Geopolitical Pivot in the Making

Abstract:

The Free Trade Agreement signed on 27 January 2026 between India and the European Union represents a turning point in the Euro–Indo-Pacific economic and strategic architecture. After more than two decades of negotiations, the agreement provides for the elimination or reduction of tariffs on over 90 % of trade flows, expanded access to services — including financial and maritime services — and regulatory provisions in areas such as sustainability, intellectual property, and investment. However, its significance extends beyond the commercial sphere, as the agreement emerges in a context of growing systemic rivalry, increasing U.S. pressure on both Brussels and New Delhi, and structural dependence on China in critical sectors. Within this framework, the text can be interpreted as a strategy of defensive realism, insofar as both parties seek to reduce risks without resorting to abrupt decoupling from either the United States or China, while simultaneously strengthening their strategic autonomy through deep economic integration, complemented by a security and defence partnership that further institutionalizes cooperation in this domain.

Key words:

European Union, India, Free Trade Agreement, Defence, Partnership.

Introducción

El pasado 27 de enero, en Nueva Delhi, la India firmó un gran tratado de libre comercio con la Unión Europea[1]. La conclusión de «la madre de todos los acuerdos» ha incorporado a la mayor parte de Europa al marco de los acuerdos comerciales con la India, con el objetivo de crear un mercado común de 2.000 millones de personas[2]. Cuando estas negociaciones, que duraron más de veinte años, finalmente llegaron a buen puerto, había mucho más que comercio en juego para estos dos gigantes.

La reacción no se hizo esperar, a los pocos días, Trump, en su red social, informó de una llamada mantenida con el primer ministro indio, Narendra Modi, donde aseguró que este aceptó reducir o cesar las compras de crudo ruso y aumentar de forma significativa las importaciones de petróleo desde los Estados Unidos, con la posibilidad incluso de incorporar también suministros procedentes de Venezuela, pero desde Rusia no se confirmó tal reducción inminente de compras de crudo por parte la India.

El Acuerdo de Libre Comercio (en adelante ALC) entre la Unión Europea y la India es un pacto histórico y ambicioso cuyos objetivos principales son fortalecer los vínculos económicos y políticos, reducir aranceles y barreras administrativas y aumentar el acceso al mercado indio en bienes y servicios, incluyendo sectores como servicios financieros y marítimos, con el objetivo de duplicar las exportaciones de la UE hacia la India. Todo ello se plasma en la eliminación o reducción de aranceles en más del 90 % de las mismas, el mejor acceso para servicios financieros y marítimos, disposiciones regulatorias y de sostenibilidad en materias de protección de la propiedad industrial e intelectual, procedimientos aduaneros, medio ambiente, trabajo y derechos fundamentales.

Aunque el ALC es un hito, la UE y la India siguen intentando cerrar otros dos acuerdos paralelos, como un acuerdo de indicaciones geográficas y otro de protección de inversiones, que se negocian conjuntamente para completar el marco jurídico y comercial integral. Además, tardará en entrar en vigor, pues primero debe pasar por revisión jurídica y ratificación del Consejo Europeo, Parlamento Europeo y el Lok Sabha (Parlamento) de la India. En cualquier caso, es una señal inequívoca de que tanto la UE

[1] EUROPEAN COMMISSION. «EU and India conclude landmark Free Trade Agreement», *Press corner*. 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_184 (consultado el 9 de febrero de 2026).
[2] Ibid.

como la India buscan estrechar una cooperación que les resguarde de dependencias de terceros, léase los Estados Unidos y China.

A medida que el panorama geopolítico se ha vuelto cada vez más hostil para valores compartidos por la India y la UE —como las instituciones globales, un orden internacional basado en normas, la soberanía de los Estados y los derechos humanos—, este acuerdo comercial también actúa como una respuesta estratégica, defendiendo la preservación de lo que queda de un orden internacional ya en proceso de colapso.

Actualmente, tanto la India como la UE han sido penalizadas por su principal aliado, los Estados Unidos. La India mediante aranceles[3], la UE no solo mediante aranceles, sino también con amenazas a su integridad territorial, como el intento del presidente Trump de comprar Groenlandia a Dinamarca y la amenaza de tomar la isla por la fuerza. Esto presiona a Europa tanto en su frente oriental como en el transatlántico, históricamente uno de los espacios más seguros del mundo durante más de setenta años.

Por su parte, la India, que en su momento se mostraba confiada ante la llegada a la Casa Blanca de Trump, se enfrenta ahora a algunas de las tasas arancelarias más altas del mundo, lo que ha puesto en riesgo otra de las alianzas más prometedoras del período posterior a la Guerra Fría. El país, que buscaba una asociación más estrecha con los Estados Unidos en defensa y economía para contrarrestar a China, sufre hoy tensiones significativas debido a las políticas recientes de Washington.

Ante este contexto, surge la pregunta: ¿qué pueden ganar la India y la UE con este acuerdo? En una era de instrumentalización económica, la estabilidad y la previsibilidad benefician a ambos mercados. Sin embargo, la cuestión más profunda es si esto se traducirá también en una cooperación estratégica, incluida lo concerniente a la seguridad y defensa, más intensa.

Teniendo en cuenta este preludio, cabe preguntarse qué pueden obtener de esto tanto la India como la UE. En la era del militarismo económico, es evidente que la estabilidad y la previsibilidad beneficiarán a ambos mercados. Sin embargo, la pregunta más profunda persiste: ¿se traducirá también en una cooperación estratégica más profunda? Para responder a esta pregunta, el cálculo estratégico indio debe tener en cuenta la

[3] LOWELL, M., HEEREN, P., ANGOTTI, J. *et al.* «Trump 2.0 tariff tracker», *Trade Compliance Resource Hub*. 2026. Disponible en: https://www.tradecomplianceresourcehub.com/2026/02/05/trump-2-0-tariff-tracker/ (consultado el 9 de febrero de 2026).

política europea actual, que opera tanto a nivel nacional como supranacional. Los gobiernos nacionales de los Estados europeos intentan gestionar, simultáneamente, el Tratado del Atlántico Norte y un mecanismo de defensa alternativo dentro de la UE, un viejo sueño de los tecnócratas de la UE desde el Tratado de Niza de 2000[4]. Sin embargo, las posibilidades de éxito siguen siendo muy limitadas y controvertidas.

Estados Unidos se distancia de Nueva Dehli y Bruselas

Desde enero de 2025, se ha producido un progresivo rechazo estadounidense a la UE escenificado en una presión económica, mediante aranceles y coerción comercial a exportaciones europeas; en amenazas recurrentes de más tarifas punitivas del 10–25 %, tratando además de obligar a los Estados miembros a negociar bilateralmente estas condiciones, no como bloque, y dando enfoque explícito a la idea de «los déficits en el comercio son un riesgo a la seguridad». Al tiempo, se ha producido un desacople estratégico, en especial con un ninguneo diplomático y una degradación del estatus político de la UE, reduciendo el papel de Bruselas en negociaciones críticas, como el fin de la guerra en Ucrania, la preferencia por canales bilaterales con Estados concretos y afines ideológicamente (Polonia, Hungría e Italia) y una retórica pública que divulga que «Europa se aprovecha de Estados Unidos», lo que ha llevado a cuestionar la existencia misma de la OTAN, sumando la petición del aumento del gasto militar de sus miembros hasta un 5 % del PIB. Por último, el interés del Gobierno estadounidense por Groenlandia es especialmente revelador sobre el desdén hacia la UE, donde una justificación geoestratégica se ha convertido en una desconsideración hacia la soberanía de Dinamarca[5].

Respecto a la India la desconfianza persiste, aunque Trump ha hablado de un acuerdo comercial que rebajaría los aranceles aplicados de un 50 % a un 18 %, afirmando que el primer ministro Modi se comprometió a incrementar las compras de bienes estadounidenses por un monto superior a 425.000 millones de euros y a reducir las

[4] EUROPEAN PARLIAMENT. *Treaty of Nice*. 2026. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice (consultado el 9 de febrero de 2026).
[5] MESSMER, M. «US intentions towards Greenland threaten NATO's future. But European countries are not helpless», *Chatham House – International Affairs Think Tank*. 2026. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2026/01/us-intentions-towards-greenland-threaten-natos-future-european-countries-are-not-helpless (consultado el 9 de febrero de 2026).

compras de crudo ruso[6]. En la *Estrategia de Seguridad Nacional* estadounidense publicada en noviembre pasado, la India aparece explícitamente como pieza de la arquitectura de seguridad indopacífica, incluyendo la cooperación cuadrilateral con Australia, Japón y Estados Unidos, mientras el documento presenta al mismo Trump como mediador en el conflicto de mayo pasado entre Pakistán y la India[7], un punto que se confirmó desde Islamabad, pero rechazó categóricamente Nueva Delhi.

A pesar de la reticencia mostrada desde Nueva Delhi, Estados Unidos sigue consolidado como uno de los principales socios comerciales de la India, con un volumen anual de exportaciones e importaciones conjuntas de más de 124.000 millones de euros anuales, cifra que evidencia la creciente densidad y profundidad de esta interdependencia económica. De hecho, la India es el primer lugar de origen de las importaciones globales estadounidenses[8]. Con todo, para los Estados Unidos sigue siendo una potencia regional, no global, llamada a tener una capacidad de liderazgo en el océano Índico y el sudeste asiático como contrapeso a la presencia china en la región[9].

India–Europa: muy cerca y, sin embargo, muy lejos

Tras la Guerra Fría, la India intensificó sus vínculos con Europa. Firmó su primer acuerdo de asociación estratégica con Francia en 1998 y con Alemania en 2001. Actualmente mantiene asociaciones estratégicas con seis Estados europeos más, además de la UE, y existen conversaciones para elevar otras relaciones bilaterales, como la de España[10], a ese nivel. Esto sienta las bases para una cooperación no solo económica, sino también en defensa. No obstante, el progreso ha sido lento porque tanto la India como Europa se

[6] KULKARNI, A. «India-US trade deal follows 12 months of bonhomie and tense moments on tariffs, oil standoff and phone calls», *Hindustan Times*. 2026. Disponible en: https://www.hindustantimes.com/India-news/Indiaus-trade-deal-follows-a-tense-12-months-of-tariffs-oil-disputes-and-stalled-talks-a-timeline-101770096244129.html (consultado el 10 de febrero de 2026).
[7] UNITED STATES GOVERNMENT. *National Security Strategy*. Washington, DC, Executive Office of the President. 2025. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf (consultado el 9 de febrero de 2026).
[8] THE OBSERVATORY OF ECONOMIC COMPLEXITY – OEC. *Comercio entre India (IND) y Estados Unidos (USA)*. 2026. Disponible en: https://oec.world/es/profile/bilateral-country/ind/partner/usa (consultado el 9 de febrero de 2026).
[9] FERNÁNDEZ, J. *¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídides*. Documento de análisis IEEE 44/2025. Madrid, CESEDEN – Ministerio de Defensa. 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2595202/la_india_hoy_2025_dieeea44.pdf (consultado el 9 de febrero de 2026).
[10] GONZÁLEZ, E. «Albares calls for Spain-India relationship to be elevated to a "strategic partnership" in Delhi», *The Diplomat in Spain*. 2026. Disponible en: https://thediplomatinspain.com/en/2026/01/22/albares-calls-for-spain-india-relationship-to-be-elevated-to-a-strategic-partnership-in-delhi/ (consultado el 9 de febrero de 2026).

inclinaron hacia los Estados Unidos para equilibrar a sus principales adversarios —Rusia en el caso europeo y China en el indio—. La Unión Europea ha disfrutado de un paraguas de seguridad institucional bajo la OTAN. La India, por su parte, ha tratado de ser autosuficiente y diversificar sus proveedores de defensa, tradicionalmente dependientes de la Unión Soviética y hoy de Rusia[11].

Dos décadas de gestación y negociación del Acuerdo de Libre Comercio

Se puede reconstruir con bastante nitidez los plazos del ALC India-UE[12]. Una primera fase de largas conversaciones (2007-2013), un paréntesis también extendido (2013-2024) y una reactivación acelerada desde febrero de 2025, que culmina en la conclusión de las negociaciones, en paralelo a otras aún abiertas en torno a dos instrumentos complementarios: un acuerdo de reconocimiento y protección mutua de indicaciones geográficas, donde cada parte protege legalmente en su mercado los productos más importantes del otro, vinculándolos a un origen geográfico concreto, como ciertas bebidas y alimentos. Por ejemplo, en la India no se podrá vender vino si no viene específicamente de un país de la UE, mientras en la UE no se podrá etiquetar arroz como «basmati» si no proviene de la India. En segundo lugar, un acuerdo de protección de inversiones dará seguridad jurídica a las empresas que inviertan en el otro mercado[13].

En 2007, la UE y la India iniciaron formalmente las negociaciones para un ALC, proceso que se atascó en cuestiones estructurales como rechazos sectoriales tanto en la UE como en la India, y las conversaciones quedaron bloqueadas en 2013, encallando en una negociación asimétrica entre una potencia regulatoria, como la UE, y una economía entonces emergente, la India, con un nuevo Gobierno, el de Narendra Modi, interesado en resucitar el proyecto de ALC, lo que llevaría varios años más de negociaciones. Finalmente, el 8 de mayo de 2021, la UE y la India acordaron retomarlas, fijándose un

[11] FERNÁNDEZ, J. & PANDEY, H. *Una asociación estratégica: cooperación en seguridad entre India y la Unión Europea*. Documento de análisis IEEE 11/2025. Madrid, CESEDEN – Ministerio de Defensa. 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/una_asociacion_estrategica_2025_dieeea11 (consultado el 9 de febrero de 2026).
[12] EUROPEAN COMMISSION – DG TRADE. *EU trade relations with India*. 2026. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/India_en (consultado el 9 de febrero de 2026).
[13] EUROPEAN COMMISSION – DG TRADE. *EU-India agreements: Documents*. 2026. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/India/eu-India-agreements/documents_en (consultado el 9 de febrero de 2026).

calendario de reuniones separando los tres acuerdos (ALC, indicaciones geográficas e inversiones), lo que permitió avanzar con rapidez y reducir el riesgo de un bloqueo total del proceso, como había sucedido en 2013[14].

En abril de 2022 se creó el Consejo de Comercio y Tecnología UE-India, un foro común de regularización de estándares, estudio de cadenas de suministro, tecnologías críticas y garantía de seguridades económicas para ambas partes. Más recientemente, el 28 febrero 2025 —apenas llegado Trump 2.0 a la Casa Blanca—, la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen y el primer ministro Modi acordaron acelerar el ritmo para conseguir firmar el ansiado ALC, incluso antes de fin de año[15]. En octubre se celebró la última ronda formal de negociación que dio lugar a su firma definitiva el 27 de enero en Nueva Delhi. Hay que subrayar que, desde ambas partes, se constata que el texto definitivo debe ser aprobado para su cumplimiento tras una revisión jurídica y ratificación conforme a los procedimientos de cada parte.

El impacto real del Acuerdo de Libre Comercio

¿Qué puede hacer la India por la UE y qué puede hacer la UE por la India? Como vemos, durante años, la relación se ha considerado por debajo de su potencial, pero el problema no era solo de rendimiento, sino de necesidad estratégica, pues ninguna de las partes necesitaba realmente a la otra. Eso es lo que ha cambiado. La UE veía a la India como un mercado emergente, tras China, con un mejor acceso al mercado europeo. Por su parte, la India veía al mercado europeo como económicamente relevante, pero estratégicamente secundario para sus intereses. Esa visión ahora ha cambiado.

Para la UE, el acuerdo comercial forma parte de un intento más amplio de reducir una dependencia estructural de China. En 2022, China representaba aproximadamente el 20 % de las importaciones de bienes intermedios críticos de la UE, incluidos productos

[14] MOHAN, C. R. «India-Europe deal isn't a byproduct of Trump's America: How the "Mother of All Deals" reshapes global trade in 2026», *The Indian Express*. 2026. Disponible en: https://Indianexpress.com/article/opinion/columns/India-eu-europe-trade-fta-trump-us-tariffs-cars-wine-textiles-10496972/ (consultado el 9 de febrero de 2026).

[15] GOVERNMENT OF INDIA – MINISTRY OF EXTERNAL AFFAIRS. *Leaders' Statement: Visit of Ms. Ursula von der Leyen, President of the European Commission and EU College of Commissioners to India (February 27-28, 2025). Republic of India*. Disponible en: https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/39112/Leaders+Statement+Visit+of+Ms+Ursula+von+der+Leyen+President+of+the+European+Commission+and+EU+College+of+Commissioners+to+India+February+2728+2025 (consultado el 9 de febrero de 2026).

farmacéuticos, electrónicos y procesamiento de tierras raras[16]. La consigna de Bruselas es «no riesgos» más que «desacoplamiento» con China. La India no la sustituye, pero reduce la inseguridad de una alta concentración. Por su parte, para la India, la UE ofrece algo que los Estados Unidos no, como es no estar subordinada. El mercado estadounidense es esencial, pero impredecible y sujeto a decisiones políticas personalistas. La UE, en cambio, es más regularizadora, lenta, pero también más estable.

En un mundo donde los aranceles estadounidenses pueden imponerse o retirarse por decreto ejecutivo, la previsibilidad europea se convierte en una ventaja. El acuerdo comercial integra el capital y las cadenas de suministro europeas en la trayectoria industrial a largo plazo de la India. Esto es importante porque el capital integrado crea también bases de acuerdos políticos. Los proveedores alemanes de automóviles, las empresas de defensa francesas y españolas, o las empresas escandinavas de tecnología verde que invierten en la India presionarán a sus propios gobiernos para lograr estrechar las relaciones entre la India y la UE.

¿También un acuerdo en seguridad y defensa?

La relación en términos de seguridad entre la India y los Estados Unidos ha experimentado desde la primera Administración Trump (2017-2021) una profunda expansión que hoy continúa. Como en el caso del volumen de negocios, se ha articulado una asociación estructural en defensa a largo plazo. Lejos de las polémicas en redes sociales, en octubre pasado se renovó por otros diez años el Marco para la Cooperación en Defensa India-Estados Unidos, un instrumento bilateral que prevé ejercicios conjuntos entre las fuerzas militares de ambos países, el levantamiento de las restricciones a más de 200 entidades nucleares indias, que databan de 1998, y un significativo desembolso indio en material estadounidense[17]. Sin embargo, como consecuencia del malestar indio con la imposición de los aranceles estadounidenses, se ha evidenciado un enfriamiento,

[16] EUROSTAT. «China-EU - international trade in goods statistics», *Statistics Explained*. 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/China-EU_-_international_trade_in_goods_statistics (consultado el 9 de febrero de 2026).
[17] PODDAR, D. «India y EE. UU. firman un marco de defensa de 10 años para profundizar la cooperación estratégica», *Invezz ES*. 2025. Disponible en: https://invezz.com/es/noticias/2025/10/31/india-y-ee-uu-firman-un-marco-de-defensa-de-10-anos-para-profundizar-la-cooperacion-estrategica/ (consultado el 9 de febrero de 2026).

simbolizado en el caso de la anunciada adquisición india de cazas F-35 Lightning II, paralizada de facto[18].

Al igual que en el ALC UE-India, esto ha derivado en un mayor interés indio por sondear los mercados de defensa europeos, complementado por una mayor cooperación en el ámbito de la seguridad, que ya se daba con algunos Estados miembros, en especial con las adquisiciones franco-indias, todo un éxito desde los años 2000.

En enero, coincidiendo con la firma del ALC, la UE y la India formalizaron también una Asociación de Seguridad y Defensa. Aunque sin acciones concretas, esta establece un marco de cooperación que reconoce la seguridad como un pilar en la relación bilateral, abarcando ámbitos como la seguridad marítima —simbolizada en ejercicios navales conjuntos orientados a la protección de rutas y a la lucha contra la piratería—, la ciberdefensa frente a amenazas híbridas y cibernéticas, la seguridad espacial y la conectividad segura, más la cooperación antiterrorista, reforzando el intercambio de información y operaciones en este campo también[19].

Esta asociación en seguridad responde al interés compartido de la UE y la India para promover un orden internacional estable, generar mecanismos de diálogo y acción conjunta en foros multilaterales donde participan. Allá donde la UE esté ausente, en el futuro sus intereses podrían estar representados por la India, léase la Organización de Cooperación de Shanghái o viceversa, la propia India puede ser la representada a través de la UE, como en el caso de la OTAN. Respecto a la Alianza Atlántica ya hay países con estatus de asociados en el ámbito indopacífico, como Australia, Japón, Corea del Sur y Nueva Zelanda, el llamado grupo *Indo-Pacific Four*. ¿Le podría interesar tal estatus a la India?[20]

Por otro lado, más allá de un acuerdo entre la UE y la India, ya existe una fuerte cooperación de carácter bilateral con Estados miembros y se materializa en ejercicios conjuntos o proyectos de defensa industrial. Francia destaca como el socio más

[18] «India to receive billions in US weapons, including F-35 stealth jets: Trump», *Al Jazeera*. 2025. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2025/2/14/india-to-receive-billions-in-us-weapons-including-f-35-stealth-jets-trump (consultado el 9 de febrero de 2026).
[19] GUTIÉRREZ, A. «La UE e India refuerzan su eje de seguridad ante las turbulencias del orden internacional», *ABC Color* (Mundo). 2026. Disponible en: https://www.abc.com.py/mundo/2026/02/05/la-ue-e-india-refuerzan-su-eje-de-seguridad-ante-las-turbulencias-del-orden-internacional/ (consultado el 9 de febrero de 2026).
[20] GHADIGAONKAR, A. «NATO-India Relations: Potential for Defence Cooperation», *The Geostrata*. 2025. Disponible en: https://www.thegeostrata.com/post/nato-india-relations-potential-for-defence-cooperation (consultado el 9 de febrero de 2026).

relevante de la India desde los años 60, entonces con las compras de los cazas Dassault y hoy materializándose en programas en el ámbito marítimo y de la fuerza aérea, con la construcción de submarinos de la clase Scorpène en astilleros indios, ejercicios navales conjuntos en el océano Índico, colaboración en guerra antisubmarina y el suministro de aviones de combate Rafale. Alemania también se ha centrado en la cooperación marítima, logística y tecnológica con el suministro de sensores y equipamientos electrónicos, así como su participación en ejercicios navales compartidos. Italia, por su parte, ha buscado espacios de colaboración en la defensa aeroespacial, la vigilancia marítima y el desarrollo de tecnologías duales, mientras España mantiene una presencia centrada en la cooperación de Tata Advanced Systems y Airbus España en el ensamblaje final del avión C-295, ejercicios navales conjuntos[21] y la existencia de un grupo de trabajo común India-España que explora una colaboración más estrecha en las áreas de tecnología y producción de armamento[22].

Combinaciones estratégicas del ALC: Rusia, Estados Unidos y China

Respecto a Rusia, como ya ocurrió con la UE, donde el Gobierno estadounidense bajo Joe Biden intentó romper la dependencia energética y los vínculos UE-Rusia, la Administración Trump parece querer hacer lo mismo con la India, lo que parece complicado ya que sigue manteniendo vínculos significativos con Rusia, no solo económicos y energéticos, sino en el ámbito de la defensa[23].

Sin embargo, el ALC reconfigura la estrategia india de multialineamiento. La relación con Rusia pasa de ser el eje principal a convertirse en otra variable más[24]. Al afianzar su seguridad económica en el mercado europeo, que representa el 25 % del PIB mundial, Nueva Delhi está ejecutando una maniobra estructural que diluye la influencia tradicional de Moscú sin requerir una ruptura explícita con Rusia. En términos reales, el ALC facilita

[21] GOVERNMENT OF INDIA – Ministry of External Affairs. *Question No. 5614: India-Spain Relationship*. Lok Sabha (Unstarred Question). 2025. Disponible en: https://www.mea.gov.in/lok-sabha.htm?dtl/5614/QUESTION+NO5614+INDIASPAIN+RELATIONSHIP (consultado el 9 de febrero de 2026).
[22] INDIA STRATEGIC. *5th Joint Working Group meeting between MoD of India & Spain held in New Delhi*. India Strategic. 2025. Disponible en: https://www.indiastrategic.in/5th-joint-working-group-meeting-between-mod-of-india-spain-held-in-new-delhi/ (consultado el 9 de febrero de 2026).
[23] ROY, R. & HUSSAIN, A. «Putin and Modi announce expansion of Russia-India trade ties», *PBS NewsHour*. 2025. Disponible en: https://www.pbs.org/newshour/world/putin-and-modi-announce-expansion-of-russia-india-trade-ties (consultado el 9 de febrero de 2026).
[24] BOMASSI, L. *Living with friction: Three anchors of the EU-India partnership*. Brief, European Union Institute for Security Studies (EUISS), European Union. 2026. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/living-friction-three-anchors-eu-india-partnership (consultado el 9 de febrero de 2026).

la disociación tecnológica del bloque euroasiático al priorizar la transferencia de tecnologías de doble uso de vanguardia, infraestructura de hidrógeno verde e I+D en semiconductores desde Bruselas, aspectos cruciales para las ambiciones de una India *atmanirbhar* (autónoma)[25] y prácticamente ausentes del perfil exportador de Rusia. Si bien la «Asociación Estratégica Especial y Privilegiada»[26] con Moscú se mantiene como una necesidad táctica para evitar la consolidación absoluta de un eje ruso-chino y asegurar las cadenas de suministro de defensa heredadas, el centro de gravedad estratégico se ha desplazado hacia Occidente.

El ALC proporciona a la India una póliza de seguro geopolítico, otorgándole la capacidad de superar las dependencias energéticas reducidas y avanzar hacia una integración con la UE basada en normas y valores. En consecuencia, la relación entre la India y Rusia se está modularizando y sigue siendo un recurso funcional para la energía y el armamento militar específico, pero ya no constituye el principio rector del ascenso de la India. Este realineamiento consolida el papel de la India como potencia clave en un orden multipolar, aprovechando el comercio europeo para construir el poder nacional integral necesario para contrarrestar a otras potencias hegemónicas. También crea una influencia que trasciende la simple alineación occidental, posicionando a la India como un puente crucial para una posible reanudación de las relaciones entre Europa y Rusia, a la vez que aborda el profundo temor europeo a un eje Rusia-China consolidado.

Al formalizar su estatus como socio con Bruselas, Nueva Delhi obtiene el capital económico y normativo para actuar como mediador imparcial, un papel destacado durante la cumbre de enero de 2026 donde se firmó el ALC, donde los líderes de la UE consideraron explícitamente la asociación como una forma de «alejar a una potencia emergente como la India de Rusia»[27] y que también podría utilizar la singular «Asociación Estratégica Especial y Privilegiada» de la India para ejercer cierta influencia sobre Moscú. Esto crea un espacio donde la India puede servir como canal

[25] Prime Minister's Office, Government Of India *Atmanirbhar Bharat: The Foundation of a Strong and Developed India*. 2025. Disponible en: https://www.pmindia.gov.in/en/news_updates/atmanirbhar-bharat-the-foundation-of-a-strong-and-developed-india/ (consultado el 9 de febrero de 2026).
[26] PRESS INFORMATION BUREAU *From Strategic Partnership to Special and Privileged Bond: India-Russia Relations at a Glance*. 2025. Disponible en: https://www.pib.gov.in/PressReleasePage.aspx?PRID=2198621&reg=3&lang=1 (consultado el 9 de febrero de 2026).
[27] «Europe and India seek closer ties with 'mother of all deals», en *France 24*. 2026. Disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20260124-europe-and-india-seek-closer-ties-with-mother-of-all-deals (consultado el 9 de febrero de 2026).

de desescalada, ofreciendo a Moscú una alternativa diplomática y económica vital al vasallaje total por parte de Pekín, un escenario que actualmente representa la peor pesadilla de seguridad para la UE.

Al mantener sus vínculos de defensa y energía con Moscú, la India actúa eficazmente como una cuña que impide la consolidación absoluta de un bloque euroasiático antioccidental, cumpliendo así una función de seguridad para la UE al evitar que Rusia caiga completamente bajo órbita china, aunque persistan polémicas como la compra europea de crudo ruso desde la India a un precio muy alto tras ser refinado y en medio de las sanciones internacionales a Rusia a las que la UE se acoge y la India no, puesto que esta importación de crudo es catalogada de interés nacional para Nueva Delhi[28].

Además, como la India preside la Cumbre BRICS de 2026, aprovechará esta influencia bilateral para defender un enfoque de «humanidad lo primero»[29], utilizando potencialmente proyectos conjuntos de conectividad y marcos de transición energética para construir una plataforma de interacción funcional y de bajo riesgo entre el capital europeo y los recursos rusos. En última instancia, la influencia de la India garantiza que la relación entre la UE y Rusia no sea una disyuntiva entre el aislamiento y la guerra totales, sino una realidad gestionada en la que Nueva Delhi actúe como pivote estabilizador de un orden más inclusivo y multipolar que diluya el impulso de la floreciente entente ruso-china[30].

El ALC también sirve como salvaguardia estratégica contra la imprevisibilidad de la revitalizada agenda estadounidense de «América Primero». Al asegurar su estabilidad económica dentro del mercado integrado europeo basado en normas, Nueva Delhi manifiesta su rechazo a la política transaccional de incentivos y sanciones de Washington como única vía de desarrollo. Para la UE, el ALC representa una búsqueda crucial de autonomía estratégica, con el objetivo de establecer a la India como un socio para diversificar las cadenas de suministro, alejándose tanto de China como de un

[28] GARCÍA, L. «Europa compra petróleo ruso a través de India a precios récord», *El Radar*. 2026. Disponible en: https://www.elradar.es/europa-compra-petroleo-ruso-a-traves-de-india-a-precios-record/ (consultado el 9 de febrero de 2026).
[29] «India BRICS 2026 logo theme unveiled: Jaishankar — "Humanity-first, people-centric strategy», *The Hindu*. 2026. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/india-brics-2026-logo-theme-unveiled-jaishankar-humanity-first-people-centric-strategy/article70505078.ece (consultado el 9 de febrero de 2026).
[30] FERNÁNDEZ, J. & PÉREZ, L. V. *Relaciones ruso-chinas 2026*. Documento de análisis IEEE 10/2026. Madrid, CESEDEN – Ministerio de Defensa.2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/relaciones_ruso-chinas_2026_dieeea10 (consultado el 9 de febrero de 2026).

Estados Unidos progresivamente proteccionista, en particular a la luz de las recientes fracturas transatlánticas como la disputa por Groenlandia. Como resultado, el ALC ha requerido de hecho una alineación competitiva desde Washington, Estados Unidos parece haber decidido acelerar su propio y estancado acuerdo comercial bilateral con la India para recuperar el poder perdido.

La India ha modularizado eficazmente su política exterior, utilizando el capital europeo para protegerse de la imprevisibilidad estadounidense, a la vez que se consolida como un intermediario crucial que evite una retirada total de Occidente del Indopacífico. Esta estrategia garantiza que el futuro del comercio global no se rija por un único eje transatlántico, sino por un consenso multipolar más equitativo. También sirve como un instrumento definitivo de reducción de riesgos que altera estructuralmente la trayectoria de defensa de la India con los Estados Unidos, alejándola de una relación de dependencia, aunque siga siendo un socio preferente, como por ejemplo para plataformas cinéticas de alta gama, evidenciado por el acuerdo de 2025 para los motores GE F414[31].

Por su parte, la asociación de seguridad y defensa introduce un ecosistema de I+D indoeuropeo que rompe el monopolio estadounidense sobre tecnologías emergentes críticas. Para Nueva Delhi, esta es una jugada calculada para eludir la fricción transaccional de la agenda «América Primero» al asegurar vías alternativas de codesarrollo con socios europeos, como Safran, Rolls-Royce e Indra. La India ha compartimentado eficazmente sus adquisiciones en defensa, utilizando plataformas estadounidenses para la interoperabilidad del Indopacífico, pero aprovechando las asociaciones europeas para tener una profundidad industrial soberana que Washington a menudo no comparte.

En consecuencia, la trayectoria India-Estados Unidos ya no es una línea recta hacia una integración tipo alianza, ahora se tratará de una competencia impulsada por el mercado, donde Estados Unidos debe tratar a la India como un cliente similar o se arriesga a perder el núcleo de su «Asociación Principal de Defensa» ante una base industrial de defensa europea asertiva, unificada y cercana.

[31] «India signs deal to buy 113 US engines for its Tejas fighter jets», *Reuters*. 2025. Disponible en: https://www.reuters.com/world/india/india -signs-deal-buy-113-us-engines-its-tejas-fighter-jets-2025-11-07/ (consultado el 9 de febrero de 2026).

Tenemos un tercer actor, China. A corto plazo, la India y la UE operan bajo lo que los teóricos de las relaciones internacionales denominan «interdependencia asimétrica»[32], una realidad que exige una aceptación pragmática de la actual influencia económica del gigante chino. La India, a pesar de tener una postura de «seguridad ante todo» y un impulso a la autonomía estratégica, sigue teniendo sectores críticos como la electrónica y la farmacéutica estructuralmente atados a las cadenas de suministro chinas para más del 60 % de sus componentes[33]. De igual manera, la UE se enfrenta a una «restricción verde», donde sus ambiciosas políticas climáticas para 2030 son prácticamente inalcanzables sin un acceso continuo a las baterías de iones de litio y los paneles solares chinos[34]. En lugar de una disociación brusca, prematura y desestabilizadora que desencadenaría crisis económicas internas, el ALC de la UE y la India permite a ambas partes mantener una relación funcional con Pekín, mientras consolidan sus posiciones internas. Observan la actual sobrecapacidad industrial china con una postura serena, reconociendo su influencia como necesidad temporal, pero construyendo discretamente cadenas y corredores de suministro alternativos y confiables, como el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa, que podría volver obsoleta esta dependencia.

Esta paciencia estratégica hace también al ALC un mecanismo de largo plazo, al menos de una década, permitiendo tanto a Nueva Delhi como a Bruselas «ocultar sus capacidades y esperar el momento oportuno»[35] mientras desplazan sistemáticamente el centro de gravedad manufacturero global desde China. Para la India, el acuerdo ofrece una oportunidad crucial utilizando el acceso libre de aranceles a insumos europeos de alta tecnología para trasladar sus programas de incentivos vinculados a la producción, más allá del simple ensamblaje a la fabricación de componentes de alto valor. Simultáneamente, Bruselas podrá diversificar agresivamente su abastecimiento de minerales críticos y perfeccionar sus herramientas regulatorias, garantizando que,

[32] NEAGOŞ, R. A. «Asymmetric interdependence, power, and crisis in integrated systems», *Online Journal Modelling the New Europe*, No. 40. 2022. Disponible en: https://neweurope.centre.ubbcluj.ro/wp-content/uploads/2022/12/7.pdf (consultado el 9 de febrero de 2026).
[33] IAS Gyan. «To compete with China, India may need China», *IAS Gyan – Daily Editorials*. 2026. Disponible en: https://www.iasgyan.in/daily-editorials/to-compete-with-china-india-may-need-china (consultado el 9 de febrero de 2026).
[34] LING, Y. & CHUANXIN, X. *China and the EU's Green Transformation Policies and Pathways: A Comparison and Suggestions on Relevant Cooperation*. China-CEE Institute. 2024. Disponible en: https://china-cee.eu/2024/08/22/china-and-the-eus-green-transformation-policies-and-pathways-a-comparison-and-suggestions-on-relevant-cooperation/ (consultado el 9 de febrero de 2026).
[35] «"Hide your capabilities": Deng Xiaoping notes», *Never Lament Casually* (blog, 2019). Disponible en: https://neverlamentcasually.wordpress.com/2019/10/03/hide-your-capabilities-deng-xiaoping-notes-3-10-2019/ (consultado el 9 de febrero de 2026).

cuando llegue el momento oportuno, pueda aplicar el Mecanismo de Ajuste Fronterizo de Carbono y otras normas, sin enfrentar una crisis energética o de suministro existencial dependiente de China.

Conclusiones

El ALC India-UE de 2026 ejemplifica el realismo defensivo, pues dos potencias intermedias utilizan la integración económica profunda como salvaguarda frente a la rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China. Más que reducir aranceles, el pacto crea un «santuario basado en normas» que protege la autonomía estratégica de ambas partes. La India y la UE no buscan un desacoplamiento brusco, sino desarrollar silenciosamente capacidades soberanas en sectores clave como semiconductores, hidrógeno verde y defensa.

El acuerdo plantea una cuestión central sobre el poder en el siglo XXI: ¿la creación de un gran bloque económico democrático dará lugar a un orden multipolar estable, o es solo una estrategia temporal ante el dominio tecnológico de Washington y Pekín? Al asegurar su futuro juntos, la India y la UE sostienen que la resiliencia económica es el nuevo campo de batalla de la competencia entre potencias, y que la autonomía no se logra mediante el aislamiento, sino a través de alianzas sólidas y diversificadas.

Por su parte, la cooperación en materia de seguridad y defensa entre la India y los países europeos ha adquirido en los últimos años un carácter progresivamente estructural, combinando relaciones bilaterales consolidadas con marcos multilaterales promovidos por la UE. Aunque la dimensión comercial ha sido tradicionalmente el eje principal del vínculo euro-indio, la creciente centralidad del Indopacífico en la competencia estratégica global y la necesidad europea de diversificar socios en materia de seguridad han impulsado una intensificación de los contactos militares, tecnológicos e industriales con Nueva Delhi.

Así, el pacto comercial no se limita estrictamente al trasvase de bienes y servicios, también incorpora cláusulas o instrumentos asociados con la cooperación en seguridad estratégica. Una asociación que se negocia en paralelo y que figura como instrumento complementario muy estrechamente vinculado al ALC, pues todo lo relativo a la

seguridad y resiliencia de rutas, cadenas de suministros y abastecimientos entra de lleno en los objetivos de cualquier estrategia de seguridad nacional completa.

Javier Fernández Aparicio
Analista principal del IEEE,
@jafeap

Harsh Pandey
Investigador del Centro de Estudios Europeos
Escuela de Estudios Internacionales
Universidad Jawaharlal Nehru
@Harsh_Pandey18

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

17/2026 25 de febrero de 2026

Javier Fernández Aparicio

China y Taiwán: la hipótesis de la estabilidad doméstica como freno estratégico

China y Taiwán: la hipótesis de la estabilidad doméstica como freno estratégico

Resumen:

Se analiza la cuestión de Taiwán desde una hipótesis alternativa a la disuasión externa clásica. El principal freno estratégico de China para anexionar la isla podría ser doméstico y no militar. No obstante, la modernización acelerada del Ejército Popular de Liberación y el incremento sostenido del gasto en defensa, la decisión sobre una eventual invasión depende fundamentalmente del cálculo político interno en Pekín.
La legitimidad del liderazgo de Xi Jinping descansa en la estabilidad económica y social, en un contexto de desaceleración del crecimiento, crisis inmobiliaria, tensiones tecnológicas con Estados Unidos y transición demográfica adversa. Un conflicto bélico prolongado o fallido contra Taiwán podría erosionar el contrato social basado en la prosperidad y el orden, generando costes existenciales para el régimen chino, lo que a su vez lleva a continuar la política de coerción sin guerra.

Palabras clave:

China, Taiwán, Xi Jinping, guerra, sociedad, legitimidad.

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.

China and Taiwan: The Domestic Stability Hypothesis as a Strategic Constraint

Abstract:

The Taiwan Question is examined from an alternative hypothesis to classical external deterrence. China's principal strategic constraint on annexing the island may be domestic rather than military. Despite the rapid modernization of the People's Liberation Army and the sustained increase in defense spending, the decision regarding a potential invasion depends fundamentally on internal political calculations in Beijing.

The legitimacy of Xi Jinping's leadership rests on economic and social stability, in a context marked by slowing growth, a real estate crisis, technological tensions with the United States, and adverse demographic transition. A prolonged or unsuccessful military conflict against Taiwan could erode the social contract based on prosperity and order, generating existential costs for the Chinese regime—a risk that, in turn, reinforces the continuation of a strategy of coercion without war.

Keywords:

China; Taiwan; Xi Jinping; war; domestic stability; political legitimacy.

Introducción

La cuestión de Taiwán constituye uno de los principales vectores de tensión del sistema internacional. Desde la llegada de Xi Jinping al poder en la República Popular China en noviembre de 2012, el discurso oficial ha intensificado la narrativa de la «reunificación nacional» como componente central del «sueño chino» y del proyecto de «gran rejuvenecimiento de la nación china», previsto simbólicamente para 2049, centenario de la proclamación de la República Popular China. En el XIX Congreso del Partido Comunista de China (en adelante, PCCh), celebrado en octubre de 2017, Xi afirmó que la cuestión de Taiwán «no puede transmitirse de generación en generación», reforzando la percepción de urgencia estratégica[1].

En paralelo, las capacidades militares del Ejército Popular de Liberación (EPL en adelante) han experimentado una modernización acelerada. El presupuesto oficial de defensa chino pasó de aproximadamente 106.000 millones de dólares en 2012 a más de 310.000 millones en 2024, según estimaciones del SIPRI, situando a China como el segundo país con mayor gasto militar del mundo tras Estados Unidos (997.000 millones en 2024)[2]. La Armada del EPL dispone hoy de más de 370 buques de combate, superando en número a la Armada de Estados Unidos de aproximadamente 290, mientras que su arsenal de misiles balísticos y de crucero de alcance medio está claramente orientado a un escenario de negación de área (A2/AD) frente a fuerzas estadounidenses en el Indopacífico. Asimismo, el número estimado de ojivas nucleares chinas ha crecido de unas 240 en 2012 a más de 500 en 2025, con una proyección de alcanzar 1.000 hacia 2030[3].

Sin embargo, pese a esta acumulación de capacidades, no parece que Pekín tenga como prioridad una acción directa. Diversos centros de análisis japoneses como el Instituto Nacional de Estudios de la Defensa (NIDS en sus siglas en inglés) y la Fundación Sasakawa han señalado que la probabilidad de una invasión a corto plazo no depende

[1] RÍOS, Xulio. «La política taiwanesa de Xi Jinping», *Observatorio de Política China* (OPCh). 2025. Disponible en: https://www.politica-china.org/la-politica-taiwanesa-de-xi-jinping/ (consultado el 17 de febrero de 2026).
[2] SIPRI. *Resumen del Informe Anual 2025*. 2025. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/2025-09/yb25_summary_es.pdf (consultado el 17 de febrero de 2026).
[3] «China: defence policy and economics», en *The Military Balance,* 125(1). 2025, pp. 218-227. Disponible en*:* https://doi.org/10.1080/04597222.2025.2445477 (consultado el 17 de febrero de 2026).

tanto de la capacidad militar como del cálculo político interno en Pekín[4]. En este marco, incluso declaraciones de dirigentes japoneses como Sanae Takaichi, quien ha sugerido que una contingencia en Taiwán podría constituir un *casus belli* para Japón, no alteran sustancialmente el diagnóstico de fondo: la variable decisiva sería la estabilidad doméstica china[5].

La hipótesis dominante en la literatura estratégica occidental ha subrayado la disuasión estadounidense como principal freno a la acción china, independientemente del análisis de las capacidades reales de cada parte[6]. No obstante, otra alternativa puede centrarse en la propia política interna. La consolidación del poder de Xi —especialmente tras su tercer mandato en el XX Congreso del PCCh (octubre de 2022) y la purga de altos mandos militares en 2023-2025[7], incluidos responsables de la Fuerza de Cohetes— ha incrementado la centralización decisional, pero también ha elevado el coste político de un eventual fracaso.

Una operación anfibia contra Taiwán constituiría la mayor empresa militar china desde 1949 y conllevaría riesgos extraordinarios, como la posible resistencia prolongada, la intervención indirecta o directa de Estados Unidos y aliados como Japón, sanciones económicas masivas y disrupción de cadenas de suministro críticas. La economía china, ya tensionada por la crisis inmobiliaria (casos Evergrande, 2021; Country Garden, 2023) y por un crecimiento del PIB reducido al entorno del 5 % oficial en 2024-2025, podría verse gravemente afectada por un régimen de sanciones coordinado similar o superior al aplicado a Rusia tras 2022[8].

Desde la perspectiva del régimen, el riesgo principal no sería exclusivamente militar sino político-económico. El contrato social implícito del PCCh descansa en la prosperidad y

[4] Opinión generalizada entre algunos analistas del NIDS y el Sasakawa Peace Foundation, según nos hicieron saber a una delegación de analistas del IEEE en noviembre pasado.
[5] «Takaichi insiste en que un posible ataque de China a Taiwán justificaría una intervención de Japón», en *Europa Press*. 10 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-takaichi-insiste-posible-ataque-china-taiwan-justificaria-intervencion-japon-20251110095142.html (consultado el 17 de febrero de 2026).
[6] GADY, Franz-Stefan. *How China Would Fight the United States*. Oxford, Oxford University Press, 2025. ISBN 978-0-19-775789-5, pp. 175-213.
[7] YANG, Zi. «The purge of Zhang Youxia and Liu Zhenli: why and what's next for China's military», en *The Diplomat*. 24 de enero de 2026. Disponible en: https://thediplomat.com/2026/01/the-purge-of-zhang-youxia-and-liu-zhenli-why-and-whats-next-for-chinas-military/ (consultado el 17 de febrero de 2026).
[8] GLOBAL SANCTIONS. «China / PRC», *GlobalSanctions.com*. s. f. Disponible en: https://globalsanctions.com/region/china/ (consultado el 17 de febrero de 2026).

la estabilidad. Las protestas de noviembre de 2022 contra la política de «cero COVID» demostraron que, pese al aparato de control, existe un umbral de tolerancia social limitado. Una guerra prolongada o económicamente costosa podría generar tensiones sociales, fracturas dentro de la élite partido-militar y cuestionamientos sobre el liderazgo personalista de Xi.

En este sentido, la no invasión puede interpretarse como una estrategia racional de gestión del riesgo. Pekín parece optar por una aproximación incremental en forma de presión militar constante, coerción económica selectiva, aislamiento diplomático de Taipéi y guerra cognitiva, manteniendo la ambigüedad estratégica sin asumir los riesgos existenciales de una operación total. Además, esta coerción sin guerra permite reforzar la narrativa nacionalista interna sin comprometer la estabilidad sistémica.

Legitimidad de Xi Jinping y PCCh: estabilidad y nacionalismo

La estabilidad interna constituye el eje central de la legitimidad del Partido Comunista de China (PCCh en sus siglas). Desde el inicio de la era reformista en 1978 bajo Deng Xiaoping, el régimen ha transitado desde una legitimidad revolucionaria-ideológica hacia una legitimidad basada en el desarrollo, fundamentado en el crecimiento económico sostenido, la mejora del nivel de vida y la preservación del orden público. En ausencia de mecanismos de legitimación electoral competitiva, el contrato social implícito ha sido consistente: prosperidad material y estabilidad a cambio de obediencia política[9].

En este contexto estructural, la principal restricción estratégica para Xi Jinping podría no residir en Washington sino en Zhongnanhai, el complejo situado junto a la Ciudad Prohibida en Pekín sede del PCCh y del Consejo de Estado, tal sería la estabilidad del régimen y la cohesión interna del Partido. Una invasión fallida, prolongada o económicamente costosa erosionaría la legitimidad de su liderazgo en un momento de desaceleración económica, elevada deuda estructural y transición demográfica adversa.

[9] AMBRÓS, Isidre. «El Partido Comunista y los desafíos internos de China en el siglo XXI», en *China: el desafío de la nueva potencia global*. Cuadernos de Estrategia 212. Instituto Español de Estudios Estratégicos, pp. 39-69. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuadernos-de-estrategia-212.-china-el-desafio-de-la-nueva-potencia-global (consultado el 17 de febrero de 2026).

Desde esta perspectiva, la ecuación coste-beneficio interna puede resultar más determinante que la correlación externa de fuerzas en el estrecho de Taiwán.

La reforma constitucional de marzo de 2018, que eliminó el límite de dos mandatos presidenciales, marcó un punto de inflexión en la arquitectura institucional china. Con el citado XX Congreso del PCCh, Xi Jinping consolidó un tercer mandato como secretario general y situó a aliados cercanos en el Comité Permanente del Politburó, reduciendo la presencia de figuras asociadas a facciones alternativas. Esta concentración de poder no tiene precedentes desde la era de Mao Zedong[10].

El proceso ha ido acompañado de campañas anticorrupción que han afectado a más de cuatro millones de cuadros desde 2012, así como de purgas en sectores estratégicos, incluido el EPL. Si bien estos movimientos han reforzado el control vertical, también han reducido los espacios de deliberación interna y los mecanismos informales de corrección colectiva.

En este sistema personalista, la responsabilidad de la decisión implica que un error de cálculo —especialmente en una operación militar de gran escala, como una invasión anfibia de Taiwán— se asociaría a la figura del líder. En este sentido, la acumulación de poder aumenta simultáneamente la capacidad de decisión, sí, pero también la vulnerabilidad política ante un eventual fracaso.

La literatura comparada sobre regímenes autoritarios personalistas sugiere que estos pueden exhibir conductas ambivalentes frente al riesgo[11]. La fuerte identificación entre líder y proyecto nacional puede incentivar decisiones audaces orientadas a dejar un legado histórico. Por otro, la supervivencia política depende de evitar errores catastróficos que erosionen el apoyo de las élites clave. En el caso de Xi, Taiwán constituye un objetivo histórico y simbólico, pero no necesariamente urgente. El horizonte estratégico del «rejuvenecimiento nacional» está esbozado con fecha máxima de 2049, centenario de la República Popular. De forma oficial, esa ventana temporal amplia reduce la presión inmediata para una resolución acelerada, sin asumir el riesgo máximo de una

[10] GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. *Xi Jinping, el portador del anillo*. Documento de Análisis IEEE 43/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2023. Disponible en: https://ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA43_2023_ANDGON_China.pdf (consultado el 17 de febrero de 2026).

[11] DIKÖTTER, Frank. ***Dictadores**. El culto a la personalidad en el siglo XX*. Acantilado, 2024. ISBN 978-84-19036-74-2.

confrontación directa, aunque recurrentemente desde China se hable con más insistencia de la reunificación[12].

Por su parte, desde la década de 1990, y de forma más marcada bajo Xi Jinping, el nacionalismo ha sustituido parcialmente al marxismo-leninismo como principal fuente de cohesión ideológica. Así, la narrativa oficial presenta a Taiwán como una herida histórica pendiente desde 1949, un símbolo de soberanía incompleta y el último vestigio no resuelto de la guerra civil china. Este discurso cumple una función movilizadora interna y refuerza la legitimidad del Partido como garante de la integridad territorial[13]. Sin embargo, el nacionalismo es un instrumento de doble filo. La movilización emocional intensiva puede generar expectativas sociales difíciles de modular. Si el liderazgo activara una retórica de confrontación irreversible y la operación militar fracasara o se estancara, la frustración nacional podría volverse contra el propio liderazgo de Xi.

Tensiones estructurales: economía y sociedad

Desde las reformas de Deng Xiaoping, el contrato implícito ha sido inequívoco: prosperidad a cambio de obediencia política. Durante cuatro décadas, este modelo produjo resultados espectaculares: más de 800 millones de personas salieron de la pobreza según el Banco Mundial, y el PIB per cápita pasó de menos de 200 dólares en 1978 a más de 13.000 dólares en 2025[14], pero la economía china ha entrado en una fase de desaceleración tras tres décadas de crecimiento promedio superior al 9 % anual (1980-2010), el PIB ha moderado su expansión. A esta desaceleración se suman vulnerabilidades estructurales como la crisis inmobiliaria, las tensiones en las cadenas de suministro y el desacoplamiento tecnológico, el envejecimiento de la población y el

[12] GAN, Nectar. «China promete lograr la "reunificación" con Taiwán hacia 2049, según Xi en el Día Nacional», en *CNN en español*. 1 de octubre de 2024. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2024/10/01/china-xi-reunificacion-taiwan-dia-nacional-trax/ (consultado el 19 de febrero de 2026).
[13] Sobre la estructuración política, cultural y social de la República Popular, véase tanto a ESTEBAN RODRÍGUEZ, Mario y MARTÍN RODRÍGUEZ, Rafael. *Introducción a la China actual*. Madrid, Alianza Editorial, 2024. ISBN 978-84-1148-744-3, como a CEBALLOS, Julio. *Observar el arroz crecer. Cómo habitar un mundo liderado por China*. Madrid, Ariel, 2023. ISBN 978-84-344-3602-2 y *El calibrador de estrellas. Aprendizajes chinos para Occidente en el siglo XXI*. Ariel, 2025. ISBN 978-84-344-3861-3.
[14] «PIB de China», *Worldometer*. s. f. Disponible en: https://www.worldometers.info/es/pib/pib-china/ (consultado el 17 de febrero de 2026).

desempleo juvenil urbano que superó el 20 % en 2023, dato que posteriormente fue suspendido por las autoridades chinas[15].

El sector inmobiliario, que directa e indirectamente llegó a representar entre el 25 % y el 30 % del PIB, entró en crisis tras el endurecimiento regulatorio de 2020 («las tres líneas rojas»). El colapso de Evergrande en 2021, con pasivos superiores a 300.000 millones de dólares, y las dificultades de Country Garden en 2023 evidenciaron un sobreendeudamiento sistémico. La caída de las ventas y de los precios inmobiliarios ha afectado tanto a gobiernos locales (dependientes de ingresos por venta de suelo) como al patrimonio de la clase media urbana.

Por su parte, desde 2018, la rivalidad tecnológica con Estados Unidos ha intensificado el proceso de desacoplamiento parcial. Las restricciones estadounidenses a la exportación de semiconductores avanzados limitan el acceso chino a chips de alta gama y a maquinaria avanzada. La Ley CHIPS and Science Act (2022), con un enfoque continuado por la actual Administración Trump y políticas similares en otros países y la UE, inciden tanto en los incentivos fiscales y subsidios, con el fin de reducir la dependencia de cadenas de suministro chinas, más programas de capital humano para formar talento propio en ingeniería y ciencias aplicadas, mientras se complementa con restricciones a empresas tecnológicas, como Huawei, y políticas proteccionistas de aranceles[16].

Aunque China ha avanzado en autosuficiencia industrial y domina sectores como las energías renovables y las baterías, sigue dependiendo de tecnologías críticas extranjeras, por ejemplo, como los semiconductores de última generación. Un conflicto armado en el estrecho de Taiwán implicaría riesgos de gran magnitud como sanciones financieras coordinadas similares o superiores a las impuestas a Rusia en 2022 con las

[15] «China vive un apagón de datos laborales justo cuando la guerra comercial amenaza con millones de despidos», *elEconomista.es*. 5 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13355708/05/25/china-vive-un-apagon-de-datos-laborales-justo-cuando-la-guerra-comercial-amenaza-con-millones-de-despidos.html (consultado el 18 de febrero de 2026).

[16] Véase AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. *Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación entre China y Estados Unidos*. Documento de Análisis IEEE 55/2025. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/los-aranceles-universales-una-nueva-fase-en-la-confrontacion-geopolitica-entre-china-y-estados-unidos (consultado el 18 de febrero de 2026). Respecto a la Unión Europea: «China», *EU Trade Policy and Relations – Countries and Regions*, European Commission. s. f. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/china_en (consultado el 18 de febrero de 2026).

restricciones SWIFT, la congelación de reservas, las limitaciones bancarias y en definitiva la pérdida de mercados occidentales, que aún absorben una parte sustancial de las exportaciones chinas, bloqueo de exportaciones tecnológicas críticas, profundizando el aislamiento en sectores estratégicos e interrupción del comercio marítimo, dado que el estrecho de Taiwán canaliza una proporción significativa del tráfico global de contenedores y componentes electrónicos. Las rutas en el Indopacífico, empezando por las del mar del Sur de China, son vitales para el devenir chino y cualquier alteración tendría graves consecuencias[17].

Así, en un contexto de crecimiento moderado y elevada deuda pública, que se calcula superará el 100 % del PIB en 2027[18], un choque externo de esta magnitud podría desencadenar tensiones financieras y sociales difíciles de gestionar. A todo ello, en 2022 China registró por primera vez desde 1961 un descenso poblacional situándose en torno a 1.409 millones de habitantes. Aún más sintomático, la tasa de fertilidad ha caído por debajo de 1,2 hijos por mujer, muy inferior al nivel de reemplazo (2,1). La población en edad laboral (15-59 años) también lleva disminuyendo desde 2012. Esta transición demográfica reduce el dinamismo económico y aumenta la presión sobre el sistema de bienestar chino[19].

La transformación socioeconómica china ha generado una amplia clase media urbana, estimada entre 350 y 500 millones de personas según distintos criterios de renta. Este segmento presenta características cualitativamente distintas respecto a generaciones anteriores como el mayor nivel educativo, pues China gradúa más de 11 millones de

[17] ROMERO JUNQUERA, Abel. «Taiwán, el conflicto que puede cambiar la geopolítica del Pacífico», en *Panorama Geopolítico: Conflictos 2023*. Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2023, pp. 271-303. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2077188/Capitulo11+Panorama+Geopol%C3%ADtico+Conflictos+2023.pdf/99a011f9-0877-f96d-f25c-703c4dc10901?t=1716800457373 (consultado el 19 de febrero de 2026).

[18] Véase FERRY, Lauren L. y ZEITZ, Alexandra O. «China, the IMF, and Sovereign Debt Crises», en *International Studies Quarterly*, 68(3), septiembre de 2024. Disponible en: https://doi.org/10.1093/isq/sqae119 (consultado el 18 de febrero de 2026). La noticia en «El FMI avisa de que la deuda pública de China romperá por primera vez la barrera psicológica del 100 % en 2027», en *Forbes España*. 5 de febrero de 2026. Disponible en: https://forbes.es/economia/447294/el-fmi-avisa-de-que-la-deuda-publica-de-china-rompera-por-primera-vez-la-barrera-psicologica-del-100-en-2027/ (consultado el 18 de febrero de 2026).

[19] FERRER RUEDA, Miquel. «China agrava su crisis demográfica con caída de la natalidad a mínimos históricos», en *La Vanguardia*. 20 de enero de 2026. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20260120/11443493/china-agrava-crisis-poblacion-caida-natalidad-minimos-historicos.html (consultado el 18 de febrero de 2026).

universitarios al año, una alta conectividad digital, con más de 1.000 millones de usuarios de internet y la exposición a estándares globales de consumo y calidad de vida.

Las protestas de noviembre de 2022 contra la política de «cero COVID», con concentraciones en Shanghái, Pekín y otras ciudades, evidenciaron que el malestar puede aflorar incluso bajo un entorno de fuerte control estatal. Aunque el Gobierno logró contener con rapidez las movilizaciones y posteriormente abandonó la política de confinamientos masivos, el episodio mostró la existencia de límites a la resiliencia social. No es descabellado pensar que, en caso de un conflicto militar prolongado, con una movilización impopular, bajas visibles y amplificadas por redes sociales, pese al control informativo, y efectos económicos severos, este estrato urbano podría convertirse en un vector de presión política.

En un contexto de menor crecimiento, transición demográfica adversa y rivalidad geoeconómica con Occidente, la sostenibilidad de esta legitimidad de rendimiento se vuelve más exigente. El nacionalismo puede funcionar como recurso complementario de cohesión, precisamente en torno a la cuestión de Taiwán, pero no sustituye indefinidamente al bienestar material como base de estabilidad.

Riesgos militares y memoria histórica del fracaso

La cuestión de Taiwán tampoco puede comprenderse exclusivamente desde el prisma militar contemporáneo, sino también desde su densidad histórica y su centralidad geopolítica. Tras la derrota del Kuomintang en la guerra civil china, el Gobierno de la República de China se replegó a la isla en diciembre de 1949. Desde entonces, Pekín considera a Taiwán una provincia rebelde pendiente de reunificación, mientras que Taipéi evolucionó hacia un sistema democrático consolidado a partir de las reformas iniciadas en 1987, como el levantamiento de la ley marcial, y culminadas con las primeras elecciones presidenciales directas en 1996.

En la actualidad, Taiwán es reconocido diplomáticamente por apenas quince Estados, tras sucesivas rupturas de relaciones en favor de la República Popular China. Sin embargo, su aislamiento diplomático contrasta con su peso económico y tecnológico. Con un PIB superior a 750.000 millones de dólares y una renta per cápita superior a

30.000 dólares, la isla constituye la 21.ª economía mundial. Su empresa TSMC produce más del 60 % de los semiconductores globales y más del 90 % de los chips avanzados, lo que otorga a Taiwán una relevancia sistémica en las cadenas de suministro tecnológicas, hasta el punto de ser posible objetivo de medidas proteccionistas por parte del actual Gobierno estadounidense[20].

Por otro lado, desde la perspectiva estratégica estadounidense, Taiwán ocupa un lugar central en la doctrina de contención marítima en la denominada «primera cadena de islas», que se extiende desde Japón y Okinawa hasta Filipinas y el mar de China Meridional. Esta arquitectura geoestratégica, conceptualizada durante la Guerra Fría y revitalizada en la competencia contemporánea entre Washington y Pekín, tiene como objetivo limitar la proyección naval china hacia el Pacífico occidental[21].

Las incursiones aéreas en la Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ, por sus siglas en inglés) taiwanesa se intensificaron tras la reelección de la presidenta Tsai Ing-wen en enero de 2020 y la victoria del actual mandatario, William Lai en enero pasado, ambos del Partido Democrático Progresista, contrario y beligerante contra la reunificación. A eso se le suma la presión con ocasión de otros acontecimientos más allá de la política interna taiwanesa. Por ejemplo, cuando se produce un «pico» político, en el que China activa una respuesta militar que simula opciones de cerco y estrangulamiento de la isla —como tras la visita a Taipéi de la presidenta de la Cámara de Representantes estadounidense, Nancy Pelosi, en agosto de 2022—, lleva a cabo ejercicios con fuego real que incluye lanzamientos de misiles que sobrevuelan la isla y maniobras que simulan un bloqueo marítimo y aéreo.

No obstante, la coerción militar no equivale a capacidad garantizada de ocupación. Una invasión anfibia a través de un estrecho de aproximadamente 130 kilómetros implicaría requisitos operativos extremadamente complejos como una superioridad aérea sostenida frente a defensas antiaéreas avanzadas, control marítimo completo para asegurar líneas logísticas, desembarcos en entornos urbanos densamente poblados (Taipei, Kaohsiung, Taichung), la neutralización de infraestructuras críticas sin destruir

[20] CHAN, Ho-Him. «Taiwán se enfrenta a presiones económicas entre IA, TSMC y Foxconn, con Trump de fondo», en *AP News*. 30 de enero de 2026. Disponible en: https://apnews.com/article/taiwan-economy-ai-tsmc-foxconn-trump-5e82e948f51b56d6044aebeadc6acd1c (consultado el 18 de febrero de 2026).
[21] GADY, Franz-Stefan (vid. n. 6), pp. 46-64.

activos estratégicos y la gestión del riesgo de intervención indirecta —o directa— de Estados Unidos y potencialmente Japón[22].

Aunque el EPL ha modernizado significativamente sus capacidades anfibias, la operación supondría la mayor empresa militar china desde 1949. A diferencia del conflicto terrestre en Ucrania, el teatro de operaciones en el estrecho combina dimensiones navales, aéreas, cibernéticas y espaciales simultáneamente. Las lecciones de Ucrania no son plenamente trasladables —guerra terrestre continental frente a operación marítima compleja—, pero sí ilustran cómo campañas concebidas como rápidas pueden transformarse en conflictos prolongados e imprevisibles[23]. Para Pekín, este precedente constituye un espejo incómodo.

Una campaña fallida contra Taiwán podría generar una subestimación del adversario, cuya defensa asimétrica y la fortificación urbana aumentarían el coste de la ocupación, así como sanciones económicas graves y costes políticos internos en un contexto de desaceleración estructural.

La estrategia china alternativa: coerción sin guerra

Parece desestimarse que, desde finales de los noventa, una parte de la doctrina estratégica china ha insistido en que la competición puede —y debe— librarse en todos los dominios, con todos los medios y de forma persistente, erosionando gradualmente la voluntad del adversario. Este concepto, evolucionado hacia el de guerra híbrida, se popularizó en 1999 con *La guerra irrestricta* de Qiao Liang y Wang Xiangsui[24], donde un conflicto dejaba de ser un fenómeno exclusivamente militar para incorporar instrumentos financieros, tecnológicos, informativos, psicológicos, jurídicos y económicos como parte del mismo *continuum* coercitivo.

[22] IGARASHI, Takayuki. «Taiwan's Military Strategy And Preparations for Defense Operations», en KIKUCHI, Shigeo y SUGIURA, Yasuyuki (eds.): *War with New and Old Characteristics: Lessons from the Russo-Ukrainian War and Prospects for the U.S.-China Confrontation*. Tokyo, National Institute for Defense Studies (NIDS). 2025, pp 89-145. ISBN 978-4-86482-147-6.
[23] SUGIURA, Yasuyuki. «The Lessons of the Russo-Ukrainian War for the Chinese People's Liberation Army», ibid., pp. 13-53.
[24] QIAO, Liang y WANG, Xiangsui. *Unrestricted Warfare: China's Master Plan to Destroy America*. Albatros, 2020. ISBN 978-1-946963-42-0. Obra original publicada en chino en 1999 por el Ejército Popular de Liberación.

Aunque la lógica de esta estrategia era explicar cómo una potencia claramente inferior a otra —entonces China respecto a Estados Unidos— podía contrarrestar su primacía, por lo que, una vez niveladas las capacidades con el tiempo, parece que la misma estrategia se desechaba, lo cierto es que sus objetivos y sus vías de acción siguen siendo actuales.

La lógica de la «guerra irrestricta» se consolidó en el doctrinal chino posterior con las llamadas «tres guerras» —opinión pública, psicológica y legal—, incorporadas a guías y regulaciones de trabajo político del EPL en 2003[25], alimentando un enfoque de presión constante sin cruzar el umbral de guerra total y campañas largas de desgaste que obligan a Taiwán a reaccionar diariamente a la amenaza china mediante alertas, patrullas, consumo de horas de vuelo y la fatiga logística subyacente.

También se erosiona la «línea media» del estrecho con el propósito de una «nueva normalidad» operacional y una presión aérea complementada con naval, acumulando el desgaste y la incertidumbre. Es decir, se busca acostumbrar a que el estrecho sea un espacio donde Pekín dispone de los ritmos, sin necesidad de declarar hostilidades.

Todo ello viene acompañado de la coacción en el dominio cibernético, que encaja casi de forma perfecta en el marco de la «guerra irrestricta» interrumpiendo, intimidando o desinformando sin asumir los costes comparables a un ataque real. Taiwán es el lugar del mundo que más ciberataques recibe, con una media en 2025 de casi tres millones de ciberataques diarios contra sus redes gubernamentales e infraestructura crítica como hospitales, energía o banca. Los informes destacan que parte de estos picos se sincronizan con maniobras militares chinas cerca de la isla[26].

En paralelo, China sigue persiguiendo la reducción del espacio internacional de Taiwán, presionando a posibles aliados o castigando a terceros países que intensifiquen vínculos u obstruyendo foros internacionales que aludan a esta cuestión[27]. La coerción comercial

[25] ECULCEA, Radu. «In 2003, China adopted the Three Warfare Strategy…, and continues to help China meet its goals», en *Journal of Defense Resources Management (JODRM)*. 2025. Disponible en: https://jodrm.eu/wp-content/uploads/2025/04/02-Neculcea.pdf (consultado el 18 de febrero de 2026).
[26] «Taiwán reportó un promedio de 2,8 millones de ciberataques diarios desde comienzos de 2025», en *Infobae*. 14 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2025/10/14/taiwan-reporto-un-promedio-de-28-millones-de-ciberataques-diarios-desde-comienzos-de-2025/ (consultado el 18 de febrero de 2026).
[27] REYNOLDS, Matthew y GOODMAN, Matthew P. «Deny, Deflect, Deter: Countering China's Economic Coercion», en *Center for Strategic and International Studies* (CSIS). 21 de marzo de 2023. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/deny-deflect-deter-countering-chinas-economic-coercion (consultado el 18 de febrero de 2026).

también funciona como un instrumento quirúrgico con casos repetidos de vetos a productos agroalimentarios taiwaneses como la piña o el pescado, pero también de otros Estados con una presión arancelaria china, lo cual también persigue empujar a sectores concretos a pedir moderación política a sus gobiernos respecto a la cuestión de Taiwán.

Conclusiones

Desde una perspectiva estructural, la principal variable disuasoria frente a un eventual uso de la fuerza por parte de China contra Taiwán no parece ser exclusivamente externa, esto es, la presencia militar estadounidense o la articulación de alianzas regionales, sino crecientemente doméstica. La estabilidad económica y social constituye el pilar central de la legitimidad del liderazgo de Xi Jinping, cuya autoridad se ha vinculado estrechamente al mantenimiento del crecimiento, la cohesión interna y la proyección de una imagen de control estratégico. En este contexto, una guerra por Taiwán fallida o prolongada no solo tendría consecuencias militares o diplomáticas, sino que podría adquirir un carácter existencial para la actual cúpula dirigente china.

La legitimidad del PCCh descansa en un delicado equilibrio entre nacionalismo y rendimiento económico, y es cierto que la reunificación con Taiwán forma parte del imaginario del «rejuvenecimiento nacional» proyectado hacia 2049; sin embargo, también lo es que las vulnerabilidades estructurales de la economía china como la desaceleración del crecimiento, las tensiones en el sector inmobiliario y los desafíos demográficos multipliquen los riesgos asociados a cualquier aventura militar.

A ello se suma la sensibilidad de una clase media urbana amplia, integrada en circuitos globales de comercio, tecnología y consumo, cuyo bienestar podría verse seriamente afectado por el devenir de una guerra incierta, sanciones, interrupciones comerciales o el aislamiento financiero.

En este marco, el riesgo de conflicto no es inexistente, pero tiende a desplazarse hacia escenarios intermedios como los bloqueos parciales, la coerción económica selectiva, crisis limitadas o intensificación de la presión híbrida. Tales instrumentos permiten a Pekín modular la escalada, enviar señales de determinación y mantener la iniciativa sin asumir los costes imprevisibles de una invasión a gran escala. La ventana de

oportunidad, por tanto, no se presenta como inmediata ni necesariamente perentoria, el horizonte estratégico chino es, por definición, de largo plazo y de paciente acumulación de ventajas.

Asimismo, la fórmula de «un país, dos sistemas» hongkonés —una posibilidad de solución pacífica— se encuentra prácticamente descartada, al menos desde la percepción pública taiwanesa. Aunque Pekín mantiene formalmente esta oferta, su credibilidad quedó erosionada tras las protestas y posterior imposición de la Ley de Seguridad Nacional de Hong Kong en junio de 2020. Este precedente ha reforzado en Taiwán la convicción de que la autonomía prometida por China podría ser transitoria y reversible, lo que limita sustancialmente el atractivo de esta propuesta como vía de integración pacífica y perpetúa un estado de coerción sin guerra.

En consecuencia, puede sostenerse que China no se abstiene de invadir Taiwán porque carezca de capacidades para intentarlo, sino porque el coste interno de un error estratégico, en términos de estabilidad política, legitimidad del liderazgo y cohesión social, podría superar el coste geopolítico de la espera. La prudencia más que la incapacidad material emerge como un factor central que explica la persistencia de una política de presión sostenida, pero sin traspasar el umbral de una guerra abierta. En consecuencia, la contención estratégica china respecto a Taiwán puede interpretarse no solo como resultado de la disuasión externa, sino como expresión de reflexión interna: la prioridad fundamental del régimen sigue siendo la estabilidad sistémica. En la jerarquía de riesgos del liderazgo chino, preservar el control doméstico puede pesar más que acelerar la reunificación territorial.

Por otro lado, la creciente capacidad militar china en el estrecho no elimina la incertidumbre inherente a una invasión anfibia de gran envergadura. La complejidad operativa, la relevancia estratégica de Taiwán en la arquitectura de contención estadounidense y el precedente de guerras cortas que se tornan prolongadas refuerzan la prudencia estratégica. Así, la no invasión no debe interpretarse como ausencia de capacidad, sino como evaluación racional de riesgos. En la jerarquía estratégica de Pekín, el mayor peligro no reside en no actuar, sino en actuar y fracasar.

En conjunto, la estrategia china parece orientarse a una erosión progresiva y sostenida de la resiliencia taiwanesa, incrementando la percepción de inevitabilidad histórica y

desgastando sus capacidades políticas, sociales y comunicativas. Todo ello se desarrolla cuidadosamente por debajo del umbral de guerra abierta, evitando proporcionar un *casus belli* inequívoco que legitime una intervención militar directa de terceros actores.

Este enfoque se inserta en una tradición estratégica de largo recorrido en el pensamiento militar chino. La lógica no es la de la confrontación decisiva e inmediata, sino la de la acumulación paciente de ventajas relativas, la modulación de la escalada y el uso combinado de instrumentos militares, económicos, jurídicos y cognitivos.

En términos clásicos, se trataría de aproximarse al ideal de «vencer sin combatir» formulado por Sun Tzu en *El arte de la guerra*: imponer la propia voluntad no mediante una apuesta única y arriesgada —como sería una invasión anfibia—, sino a través de una presión persistente que altere gradualmente el equilibrio psicológico y estratégico del adversario. Así, más que ante una inminencia bélica, el escenario dominante parece ser el de una coerción estructural prolongada, donde el tiempo y la estabilidad interna pesan tanto como la correlación material de fuerzas.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
@jafeap

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

18/2026 3 de marzo de 2026

Francisco Márquez de la Rubia

Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China

Conflicto arancelario en la era Trump: de instrumento fiscal a arma geopolítica contra China

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

Los aranceles han pasado de ser simples instrumentos fiscales para convertirse en armas geopolíticas de primer orden. Bajo Donald Trump, se transformaron en un lenguaje de poder utilizado tanto contra rivales como contra aliados, con fundamento en la seguridad nacional, la política doméstica y la negociación comercial. El cambio supuso una ruptura con la tradición de liberalización que había caracterizado al orden económico internacional desde 1945 y se instaló un proteccionismo administrativo basado en reglas de acceso, verificaciones y cláusulas condicionales.

La guerra arancelaria con China fue el frente más visible. Washington aplicó aranceles desorbitados, mientras Pekín respondió con medidas espejo y, sobre todo, con el uso estratégico de minerales críticos. Aunque los consumidores estadounidenses tuvieron que soportar gran parte de los costes, no hubo colapso del comercio, sino una reconfiguración hacia terceros países como México y Vietnam. La rivalidad se desplaza, además, al terreno tecnológico, con restricciones a semiconductores y la aparición de estándares alternativos.

Europa adopta un enfoque pragmático: de litigar en la OMC pasó a gestionar la relación con instrumentos técnicos de política económica (que se detallan más adelante). La Unión busca reducir vulnerabilidades, proyectar poder mediante normas y articular alianzas regulatorias con terceros, mientras mantiene la relación transatlántica. En paralelo, actores emergentes como India, ASEAN, América Latina o África se posicionaron como plataformas de sustitución.

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

A medio plazo, los aranceles han introducido fricciones inflacionarias, de modo que han reconfigurado cadenas de valor y alterado los incentivos de inversión. Su eficacia depende menos de la tasa aplicada y más del diseño del trueque: salidas claras, verificación robusta y mecanismos automáticos de retorno. El debate ya no gira en torno a libre comercio sí o libre comercio no, sino en quién controla la gramática regulatoria que acompaña al arancel. Esa gramática —basada en datos, estándares y administración— constituye hoy la nueva frontera de la geopolítica del comercio.

Palabras clave:

Aranceles, Trump, Proteccionismo, Libre comercio, Guerra comercial.

Francisco Márquez de la Rubia

Tariff conflict in the Trump era: from fiscal instrument to geopolitical weapon against China

Abstract:

Tariffs have evolved from simple fiscal tools into major geopolitical weapons. Under Donald Trump, they became a language of power deployed against both rivals and allies, grounded in national security, domestic politics, and bargaining leverage. This marked a rupture with the post-1945 liberalization trend, establishing a form of administrative protectionism based on access rules, verifications, and conditional clauses.

The trade war with China was the most visible front. Washington imposed sweeping tariffs under Section 301, while Beijing responded with mirror measures and, more decisively, with the strategic use of critical minerals. Although U.S. consumers bore much of the cost, global trade did not collapse but rather reoriented toward countries such as Mexico and Vietnam. The rivalry also shifted into the technological realm, with restrictions on semiconductors and the emergence of competing standards.

Europe chose pragmatism: from litigating at the WTO it moved to managing relations through tariff-rate quotas (TRQ), the CBAM, and the Anti-Coercion Instrument. The EU sought to reduce vulnerabilities, project power through norms, and build regulatory alliances with third partners while preserving the transatlantic relationship. Meanwhile, emerging actors such as India, ASEAN, Latin America, and Africa positioned themselves as substitution platforms (China-plus-one), provided they could deliver traceability, regulatory stability, and environmental compliance.

In the medium term, tariffs have introduced inflationary frictions, reshaped value chains, and altered investment incentives. Their effectiveness depends less on the nominal rate and more on the design of the bargain: clear exit conditions, robust verification, and automatic fallback mechanisms. The debate is no longer about free trade per se, but about who controls the regulatory grammar attached to tariffs. That grammar—rooted in data, standards, and administrative oversight—has become the new frontier of trade geopolitics.

Keywords:

Tariffs, Trump, Protectionism, Free trade, Trade war.

Introducción: la importancia de los aranceles

Los aranceles constituyen uno de los instrumentos más antiguos de la política económica. Su naturaleza es sencilla: se trata, en realidad, de impuestos que se aplican a los bienes importados, con el objetivo principal de recaudar fondos para el Estado o proteger a la industria nacional frente a la competencia externa. Sin embargo, su aparente simplicidad esconde una gran complejidad geopolítica. En un mundo interdependiente, donde las cadenas globales de valor atraviesan múltiples fronteras, los aranceles pueden alterar no solo los precios de mercado, sino también las alianzas internacionales, la estabilidad de las instituciones multilaterales y la propia arquitectura del comercio mundial. Está ocurriendo.

En el siglo XIX y buena parte del XX, los aranceles respondían a lógicas fiscales y de protección de industrias incipientes. Con la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) en 1947 y, más tarde, de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 1995, se consolidó una tendencia hacia la reducción progresiva de barreras comerciales. La liberalización del comercio se convirtió en uno de los pilares de la incipiente globalización y en un símbolo del orden internacional liderado por Estados Unidos tras la Segunda Guerra Mundial.

La llegada de Donald Trump a la presidencia de EE. UU. en 2017 supuso una ruptura con esa tradición. Con el lema «tariffs are the greatest»[1], Trump ha transformado los aranceles de instrumentos económicos en auténticas armas políticas. Los utiliza no solo contra adversarios estratégicos como China, sino también contra aliados históricos como Canadá, México o la Unión Europea. El arancel ha pasado a ser una herramienta de presión, negociación y castigo, vinculada a objetivos de seguridad nacional y de política interna. De ahí que se pueda empezar a hablar de la «militarización de la política comercial» en este siglo XXI.

[1] «Tariffs are the greatest» fue la consigna política con la que Trump trató de normalizar y legitimar el uso sistemático de los aranceles, transformándolos de un instrumento técnico a un símbolo de poder nacionalista.

Los aranceles en la política comercial de Estados Unidos

De muralla fiscal a arquitectura del orden

La política comercial estadounidense ha oscilado, como un péndulo, entre proteger y abrir. En el siglo XIX, cuando el país aún forjaba su músculo industrial, el arancel funcionó como una muralla: encarecía las mercancías europeas y daba aire a industrias que comenzaban su andadura. El clímax de esa tradición llegó con la Ley Smoot-Hawley (1930) (Irwin, 2017), un salto abrupto de incremento o creación de impuestos a la importación en plena Gran Depresión que desató represalias mundiales y dejó una cicatriz que perduró en el tiempo. Tras 1945, el péndulo cambió: Estados Unidos pasó de guardián de sus fronteras a arquitecto de la apertura—GATT primero, OMC después—, con rondas sucesivas que redujeron aranceles y consolidaron un liderazgo global apoyado en reglas internacionales. La apertura norteamericana, sin embargo, nunca eliminó del todo los reflejos defensivos en sectores sensibles como los del acero, la agricultura o el automóvil.

De Reagan a la «reciprocidad»[2]

El discurso por apertura de barreras, dominante en la era Reagan y los Bush, se reescribió con la llegada de Donald Trump en 2017. Haciendo un uso extensivo (y polémico) de una vieja disposición aclaratoria del texto constitucional[3], los aranceles dejaron de ser un instrumento técnico y regresaron como símbolo político: eran promesa de «devolver la grandeza» a la industria, frenar prácticas consideradas desleales y forzar a aliados y rivales a renegociar. Las bases legales existían —Section 232 del Trade Expansion Act[4] de 1962, que permite invocar la seguridad nacional, y Section 301 del Trade Act 1974[5], pensada para responder a conductas comerciales desleales—, pero su

[2] Meyer, T. y Sitaraman, G. (2020).
[3] «Article 1, Section 8 of the U.S. Constitution gives Congress power to impose duties and regulate foreign commerce. Congress has delegated some of these authorities to the President through statutes. Section 232 of the Trade Expansion Act of 1962 (19 U.S.C. §1862, as amended) allows the President to impose restrictions on goods imports or enter into negotiations with trading partners if the U.S. Secretary of Commerce determines, following an investigation, that the quantity or other circumstance of those imports "threaten to impair" U.S. national security».
[4] Véase: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjm4LrV3NyPAxUhVKQEHQuNIiQQFnoECBcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.congress.gov%2Fcrs-product%2FIF13006&usg=AOvVaw07b5xwbNA9n6QwawUiSoWG&opi=89978449
[5] Véase: https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4y_W23NyP

uso se amplió de forma extraordinaria, lo que convirtió el arancel en gesto visible (y medible) de autoridad. Si esto no fuera suficiente, se activaría la IEEPA[6] que permite a los presidentes declarar la emergencia nacional para abordar un problema de comercio internacional. El léxico cambió: del «free trade» al «reciprocal/fair trade», del libre comercio a la reciprocidad en las relaciones comerciales, con ideas como un arancel de base universal y recargos selectivos por país o sector (Fajgelbaum *et al*., 2020).

Coalición electoral y giro ideológico

El desplazamiento no fue solo táctico: cristalizó en una reconfiguración de identidad dentro del Partido Republicano. La coalición conservadora —menos dependiente del empresariado suburbano favorable a la apertura de fronteras comerciales y más anclada en el cinturón industrial del Midwest— adoptó el arancel como escudo social y como herramienta de negociación externa. En paralelo, el ecosistema intelectual de la derecha económica mutó: perviven voces liberales clásicas contrarias a los aranceles, pero ganan espacio quienes defienden una política industrial conservadora que acepta al Estado como palanca para sostener empleo industrial, reconstruir capacidades productivas y «aprovechar la posición dominante» en la relación con rivales estratégicos. El éxito de la economía del país deja de medirse solo por precios bajos al consumidor y se reorienta hacia capacidad industrial, empleo y menor dependencia exterior.

Cómo opera el mecanismo arancelario

Durante décadas, los aranceles se entendían como un instrumento fiscal o, en el mejor de los casos, como una palanca de política industrial con alcance limitado. Hoy, en cambio, han adquirido una dimensión cualitativamente distinta: constituyen un lenguaje regulatorio que traduce en reglas la pugna por el poder económico.

AxX1K_sDHVwVPGYQFnoECB4QAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.congress.gov%2Fcrs-product%2FIF11346&usg=AOvVaw29l8va2OC1K8blM37zJ0ON&opi=89978449

[6] The International Emergency Economic Powers Act (IEEPA), Title II of Pub. L. 95-223, 91 Stat. 1626, enacted December 28, 1977, is a United States federal law authorizing the president to regulate international commerce after declaring a national emergency in response to any unusual and extraordinary threat to the United States which has its source in whole or substantial part outside the United States.[1] The act was signed by President Jimmy Carter on December 28, 1977.

La lógica es simple pero poderosa: el arancel ya no mide solo cuánto se paga en la frontera, sino qué condiciones deben cumplirse para franquearla. En este sentido, funciona como un filtro que ordena incentivos, selecciona proveedores y fija jerarquías de acceso. La clave no está tanto en el porcentaje aplicado como en el entramado de contingentes, reglas de origen, verificaciones técnicas y cláusulas ambientales o laborales que lo acompañan.

La ejecución es lo que convierte al arancel en un método y no en un mero impuesto. Estados Unidos lo ha demostrado con las secciones 232 y 301: listas revisables, exenciones discrecionales y amenazas de escalada. La Unión Europea, en cambio, lo administra a través de contingentes arancelarios, ajustes en frontera por carbono o instrumentos anticoerción. En ambos casos, el patrón se repite: el arancel abre o cierra la puerta, pero es el ecosistema regulatorio el que determina quién puede entrar y en qué condiciones.

Los efectos van más allá de precios y cantidades. El método arancelario redefine la competitividad: ya no basta con producir barato y eficiente, es necesario demostrarlo mediante trazabilidad digital, certificaciones de sostenibilidad o cumplimiento laboral. Las empresas grandes, con equipos legales y logísticos, convierten este peaje en ventaja competitiva; las pequeñas, en cambio, corren el riesgo de quedar excluidas.

En síntesis, el arancel ha pasado de ser un muro fiscal para convertirse en una gramática geoeconómica. Es un sistema que disciplina, filtra y reconfigura cadenas de valor globales. Su fuerza no radica en el número que aparece en el arancelario aduanero, sino en la capacidad de generar incentivos, de condicionar inversión y de construir —o bloquear— alianzas estratégicas.

La guerra de aranceles de Trump (2018-2025)

La llamada «guerra de aranceles» no ha sido una secuencia de subidas y bajadas improvisadas, sino la puesta en escena de un nuevo modo de ejercer poder económico. Entre 2018 y 2025, Washington convirtió los aranceles en el espacio político sobre el que se negocia todo lo demás. No se trataba solo de gravar importaciones: se rediseñó el acceso al mercado estadounidense como un «régimen administrado», con alivios condicionados a cambios verificables por la contraparte. Esa es la clave para leer el

periodo sin repetir lo ya explicado en otros apartados anteriores: más que recordar las medidas o detallar reacciones país por país, es esencial entender qué lógica instaló la Casa Blanca y qué efectos estructurales deja.

Figura 1. Trump presenta su tabla arancelaria

De episodio a paradigma: tres momentos históricos

Acto I (2018-2019): la Casa Blanca, primera parte de la era Trump, abre el frente arancelario con China al amparo de la Sección 301 y, casi en paralelo, invoca la «seguridad nacional» para gravar metales (Sección 232). El mensaje que cala en los socios y también en los rivales es menos jurídico que político: los aranceles son parte de la negociación global. La «tregua» parcial (compras dirigidas y promesas de reforma) a la que se llegó con Pekín anticipó una constante del ciclo: compromisos públicos, cumplimiento desigual y disponibilidad para reactivar la presión si conviene.

Acto II (2020-2023): una nueva administración, Biden en el poder, sin abandonar la línea dura, empieza a gestionar la tensión: más exclusiones de productos, más contingentes arancelarios (TRQ) con Europa en el sector de los metales, más coordinación con controles tecnológicos en sectores críticos (IRA[7]). El arancel ya no es un muro, es un torniquete: se abre o se cierra en función de cupos, estándares y verificación.

[7] *Inflation Reduction Act* aprobada en Estados Unidos en agosto de 2022 bajo la administración Biden la IRA combina política climática, industrial y tecnológica, convirtiéndose en la pieza central de la estrategia de seguridad económica de EE. UU.: no solo busca descarbonizar, sino también atraer inversión, proteger empleos y ganar la carrera tecnológica frente a China y la UE.

Acto III (2024-2025): la nueva y actual segunda era Trump; la rivalidad con China se traslada al terreno «verde» (vehículos eléctricos, baterías, solar, minerales críticos) y, con el regreso de Trump, se consagra la idea de un arancel base como ancla sobre la que apilar recargos selectivos (Bown e Irwin, 2019-2020). La novedad de 2025 no es la agresividad, sino la normalización del formato: los aranceles como política de Estado que luego se «gestiona» con listas, cupos y excepciones.

La arquitectura de presión: de la cifra al diseño

Para entender por qué esta política castiga a todos, hay que elevarse por encima del porcentaje nominal y examinar cómo se está aplicando. La Casa Blanca fija en un inicio un precio de no-acuerdo alto (el arancel vigente o amenazado) y ofrece salidas condicionadas: alivio dentro de cupo (TRQ)[8], exclusiones de producto/sector cuando el daño doméstico es excesivo, reglas de origen más estrictas para relocalizar valor y, donde interesa, reconocimiento técnico mutuo para abaratar la doble certificación. Ese menú permite premiar conductas —trazabilidad, estándares, cooperación regulatoria— sin renunciar a la palanca coercitiva.

El resultado es un comercio internacional intervenido. El acceso al mercado estadounidense ha dejado de ser automático (MFN puro) para convertirse en una serie de decisiones administrativas periódicas: ¿quién entra en el cupo?, ¿qué exclusiones siguen vigentes?, ¿qué piezas se consideran críticas? La diplomacia de datos —capacidad instalada, origen, huella— pesa ahora tanto como la diplomacia clásica.

Un análisis de los frentes abiertos

China: del arancel al desacople focalizado[9]

El frente con Pekín dejó claro que el objetivo no era solo el saldo comercial. La combinación de aranceles y controles a la exportación rediseñó la rivalidad como un pulso por la tecnología, los estándares y las cadenas de suministro. A falta de

[8] Un contingente arancelario (TRQ) permite aplicar un arancel más bajo a las importaciones de un producto determinado dentro de una cantidad específica y exige un arancel más alto a las importaciones que excedan esa cantidad.
[9] Véase: Antràs, 2020: 12.

desglobalización, hubo rebloqueo: más compras a terceros en ASEAN y México, más inversión china en el exterior para mantener el acceso vía plataformas amigas y más vigilancia estadounidense para cortar el transbordo de mercancías en un intento de circunvenir la norma. Lo estructural que queda es una bifurcación funcional: dos constelaciones de normas y verificación que obligan a empresas y gobiernos a elegir (y demostrar que fue beneficiosa) su elección.

Europa: del choque al acceso condicionado

Con la UE, el trayecto fue del choque inicial en el sector del metal a una paz administrada: cupos trimestrales, listas «blindadas» sin recargo para sectores sensibles y —cuando conviene— rebajas condicionadas (como en automoción si hay modificación legislativa europea). No es una vuelta al libre comercio clásico; es convivir con un arancel base y la (ya comentada) Sección 232 reforzada, mientras se abaratan los costes de cumplimiento con acuerdos técnicos. La relación funciona si hay previsibilidad: si no la hay, se vuelve al arancel completo y a las posibles represalias.

América del Norte (Canadá, México) y el resto del mundo

En el marco del T-MEC[10], la presión arancelaria se combinó con nueva normativa sobre reglas de origen y limitación de salarios con el objetivo de anclar producción en los EE. UU. En India y otros emergentes, el efecto fue más indirecto: oportunidad de sustitución (China-plus-one) si podían ofrecer un cumplimiento fiable, además de precio competitivo. El hilo común es que el arancel actúa como llave de paso para negociar cambios concretos, no solo como amenaza.

Qué cambió (para no volver)

Se ha instalado un método. La principal herencia del periodo no es tanto los porcentajes concretos aplicados como el método: arancel como punto de partida, alivio como

[10] T-MEC (Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá) es el tratado de libre comercio que sustituyó al TLCAN y entró en vigor el 1 de julio de 2020. Este acuerdo busca modernizar y mejorar el intercambio comercial entre los tres países, implementando normas más precisas en áreas como la industria automotriz, la agricultura, la propiedad intelectual, el comercio digital, el trabajo y el medio ambiente.

contraprestación verificable y posibilidad de represalias si se incumple. Ese método se alimenta de tres capacidades que Estados Unidos controla: la administración de cupos y exclusiones, la coordinación con controles tecnológicos y sanciones, y la medición (origen, contenido, emisiones) para legitimar sus decisiones.

Se ha modificado radicalmente la frontera del poder comercial. El eje ya no es «bajar aranceles», sino definir las reglas. Quien fija los estándares y las certificaciones de cumplimiento decide el terreno de juego. Por eso, la lucha por estándares en vehículos eléctricos, baterías o ciberseguridad importa más que un punto arriba o abajo en el arancel.

Se ha incrementado la incertidumbre. Los continuos anuncios, tramos cambiantes y rectificaciones generan un arancel invisible: el riesgo regulatorio que frena inversiones de forma irreversible y obliga a gastar en *compliance*[11]. Las empresas con músculo—capaces de integrar trazabilidad, departamento legal potente y volumen de compras —ganan margen; las pymes y el resto pagan el peaje—.

En síntesis, la etapa 2018-2025 no debe leerse como una anomalía, sino como la codificación de un nuevo lenguaje de poder comercial. Un nuevo «hard power» no militar. El arancel deja de ser un número para convertirse en procedimiento: establece una referencia, define la salida, comprueba el cumplimiento y reserva el derecho de volver a actuar. Ese procedimiento —más que cualquier cifra particular— es lo que seguirá ordenando la política económica y, concretamente, arancelaria estadounidense y, por ende, las decisiones estratégicas de quienes comercian con los EE. UU.

Los aranceles como herramienta de presión política

Bajo Trump, el arancel dejó de ser un simple impuesto a la importación para convertirse en un *instrumento de coerción geoeconómica*. Su uso combinó tres vectores: a) la seguridad nacional como fundamento legal y narrativo (Sección 232, IEEPA y, frente a China, Sección 301); b) la política interna, traducida en beneficios visibles para sectores

[11] Función empresarial que asegura el cumplimiento de un conjunto de leyes, regulaciones y estándares éticos aplicables a una organización para evitar riesgos, prevenir fraudes y corrupción, y proteger su reputación. Implementa procedimientos, controles y procesos internos para identificar, prevenir y gestionar riesgos operativos y legales, lo que mejora la integridad corporativa y la toma de decisiones.

y regiones industriales, y c) la negociación en clave de trueque, donde los aranceles se elevan o relajan para obtener concesiones específicas.

Desde 2025, la táctica se ha ampliado a más sectores y socios y se han encontrado también límites judiciales. El arancel se entiende hoy como un *lenguaje de poder*, con sujeto (la Casa Blanca), predicados (seguridad, reciprocidad, empleo) y puntuación (plazos, cupos, excepciones). Hacia fuera, presiona a rivales para arrancar concesiones; hacia dentro, envía señales de protección a sectores clave.

La historia reciente puede narrarse en tres escenas. La primera extiende el concepto de seguridad desde la defensa dura hasta la resiliencia de cadenas de suministro. Bajo la Sección 301, se despliega contra prácticas «desleales» de China y, en ocasiones, se intenta incluso con emergencias económicas, aunque los tribunales pongan límites. La segunda escena es la *dimensión doméstica*: los aranceles benefician a pocos sectores concentrados, mientras dispersan costes en millones de consumidores. Esa asimetría política explica su atractivo. La tercera es la *mesa de negociación*: los aranceles fijan el precio del no-acuerdo y permiten intercambios —cupos, reglas de origen más estrictas, compras dirigidas o incluso cooperación en temas no comerciales— siempre bajo un relato securitizador.

La mecánica de coerción combina señales creíbles (arancel en vigor o anunciado), escaladas graduales, presión sobre sectores transnacionales, divisiones internas mediante exclusiones selectivas y la vinculación de temas. A menudo, se integra con otras palancas —controles de exportación, sanciones financieras— que refuerzan su impacto.

Los resultados varían: funcionan cuando se traducen en cambios normativos o en arreglos gestionados (TRQ con verificación)[12], pero fracasan cuando se limitan a promesas de compras masivas sin mecanismos de control. El elemento jurídico es clave: invocar seguridad nacional o prácticas desleales resiste mejor que usar emergencias económicas generales. Los socios, a su vez, han aprendido a responder con represalias quirúrgicas, diversificación de proveedores y litigios en foros internacionales.

En síntesis, el arancel del siglo XXI ha pasado del proteccionismo clásico a un *proteccionismo administrativo*: no levanta muros absolutos, sino filtros y reglas de acceso

[12] Ver Referencia 11.

verificadas con datos. Su fuerza no está en la tasa, sino en el diseño del mecanismo que la acompaña: qué se exige, cómo se verifica y qué se concede a cambio. El debate ya no es libre comercio sí o no, sino quién controla la gramática de acceso al mercado.

Reacciones internacionales y geopolítica de los aranceles

China: contragolpe, resiliencia y normalización del desacople selectivo[13]

La guerra arancelaria entre Estados Unidos y China no estalló de improviso, sino que fue el resultado de un malestar incubado durante años en Washington. En 2018, la Casa Blanca activó la Sección 301 de la Ley de Comercio para sancionar lo que consideraba prácticas sistemáticas de apropiación indebida de propiedad intelectual y transferencia forzada de tecnología por parte de Pekín. Lo que siguió fue una cascada de medidas: aranceles del 7,5 % al 25 % sobre más de 350 000 millones de dólares en productos chinos. Pekín respondió con gravámenes equivalentes, aunque sobre un volumen menor de importaciones. Como señalan Bown e Irwin, aquello supuso «la primera gran ruptura en la política comercial estadounidense desde 1930» (Bown e Irwin, 2019).

Figura 2. AP/ Susan Walsh

[13] Se recomienda leer previamente el siguiente documento IEEE: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_batalla_por_la_supremacia_tecnologica_2025_dieeea23

El intento de tregua llegó en 2020 con el llamado acuerdo de «Fase Uno», China se comprometió a adquirir bienes estadounidenses por un valor adicional de 200 000 millones de dólares, pero, en la práctica, cumplió apenas un 58 % de lo pactado. Como apuntan Evenett y Baldwin, el acuerdo fue «más un alto el fuego que un tratado de paz» (Evenett y Baldwin, 2020: 1017-1035).

La llegada de la administración Biden no supuso un retorno al libre comercio. En 2024, la revisión de la Sección 301 amplió aún más la presión: los vehículos eléctricos chinos fueron gravados al 100 %, junto con nuevos aranceles sobre baterías y paneles solares. La lógica había cambiado de raíz. Como advierte Naughton, la relación comercial ya no se explica por ventajas comparativas, sino por la «centralidad de la seguridad nacional en la definición de la política económica» (Naughton, 2021).

China, por su parte, desplegó una estrategia de retorsión inteligente. Además de aranceles, recurrió a medidas regulatorias, listas negras de empresas extranjeras y, sobre todo, a su carta más poderosa: los minerales críticos. Germanio, galio o grafito quedaron sujetos a controles de exportación. Como recuerda Storz, «el poder de las materias primas estratégicas está emergiendo como un instrumento de presión equivalente al de los misiles o las divisas» (Storz, 2023: 557-573).

Los costes económicos fueron tangibles. Estudios empíricos muestran que los consumidores estadounidenses absorbieron la mayor parte del impacto, pagando precios más altos en productos de consumo y bienes intermedios (Amiti *et al*., 2019b: 1793-1849). Sin embargo, no se produjo un colapso del comercio, sino un desvío de flujos: Vietnam, México y la Unión Europea ganaron cuota de mercado y México llegó incluso a superar a China como primer socio comercial de Estados Unidos. Una victoria aparente, pues buena parte de esas exportaciones son bienes chinos reetiquetados.

La guerra pronto trascendió lo arancelario. Washington restringió el acceso de China a semiconductores avanzados, mientras Pekín amenazaba con cortar el suministro de tierras raras. Como sintetiza Baldwin, «hemos pasado de la era de la globalización a la era de la rivalidad geoeconómica» (Baldwin, 2020).

En este contexto, la respuesta china ha sido doble: contestar cuando conviene —con aranceles espejo, investigaciones antidumping y medidas sobre subsidios— y, sobre todo, absorber el choque reconfigurando su estrategia de desarrollo para reducir

vulnerabilidades. Este segundo movimiento, menos visible pero más profundo, se articula en tres ejes:

a) Sustitución de importaciones y «doble circulación». Pekín ha acelerado su agenda de autonomía tecnológica mediante incentivos fiscales, financiación preferente, compras públicas y desarrollo de estándares propios en semiconductores de gama media, equipamiento industrial, baterías y energías renovables. El objetivo no es aislarse, sino intercambiar dependencias: renunciar a parte del acceso al mercado estadounidense a cambio de dominar eslabones críticos y ampliar su presencia en ASEAN, África, MENA y América Latina. El discurso de la «doble circulación» —estimular simultáneamente la demanda interna y las cadenas externas no occidentales— es el marco conceptual de este giro.

b) Geopolítica del desvío y de la triangulación legal. A corto plazo, parte del comercio afectado migra hacia plataformas puente como Vietnam, Malasia, Tailandia o México, donde empresas chinas invierten para ensamblar y reetiquetar con mayor valor añadido local. El riesgo de «transbordo» —reexpedir con mínima transformación— ha forzado a EE. UU. a reforzar la verificación de origen (reglas *melted & poured* en metales[14]; trazabilidad en solar y baterías) y a estrechar la cooperación aduanera con terceros países. China, por su parte, legaliza esta triangulación a través de inversión exterior que le permite cumplir formalmente las reglas y mantener acceso, incluso con márgenes más estrechos.

c) Palancas de contrapeso fuera del arancel. Allí donde los aranceles pueden causar más daño, Pekín explora herramientas alternativas: restricciones a exportaciones de materiales y precursores, inspecciones regulatorias más estrictas a filiales extranjeras, exigencias de ciberseguridad e incentivos financieros para retener industrias con *know-how* sensible. Paralelamente, impulsa estándares alternativos en campos como el vehículo conectado, 5G/6G o el «Internet de las cosas» (IoT) industrial, y busca institucionalizarlos a través de foros regionales y acuerdos bilaterales, de modo que construye poder estructural sin confrontación frontal.

[14] Un criterio específico de origen en el comercio de metales, muy utilizado en EE. UU. y en acuerdos comerciales. Para que un acero (u otro metal) pueda considerarse originario de un país, no basta con que se haya laminado, cortado o transformado allí. Debe haber sido fundido (melted) y vertido en lingotes o formas iniciales (*poured*) en ese territorio.

Implicaciones geopolíticas

El pulso arancelario acelera una bifurcación funcional: no es la «desglobalización», sino el rebloqueo en torno a dos grandes constelaciones de estándares y verificación. La interdependencia permanece (muchas firmas occidentales siguen en China), pero de otra manera: más licencias, más trazabilidad, más *compliance*. En ese marco, China prioriza seguir produciendo mucho y más barato, el control de ciertos productos (minerales críticos, precursores químicos) y estándares propios, y acepta menores márgenes en los mercados con barreras. Una aproximación pragmática.

Pero la capacidad de absorber sanciones y aranceles no es infinita: una presión simultánea en tecnología, finanzas y logística puede estrangular sectores; el apalancamiento vía terceros países topa con límites si EE. UU. y la UE endurecieran la verificación, y la política doméstica china no siempre premia concesiones visibles en temas sensibles (p. ej., datos, precursores químicos), lo que dificulta salidas «limpias» a corto plazo. Aun así, la inercia industrial y la escala siguen siendo ventajas decisivas.

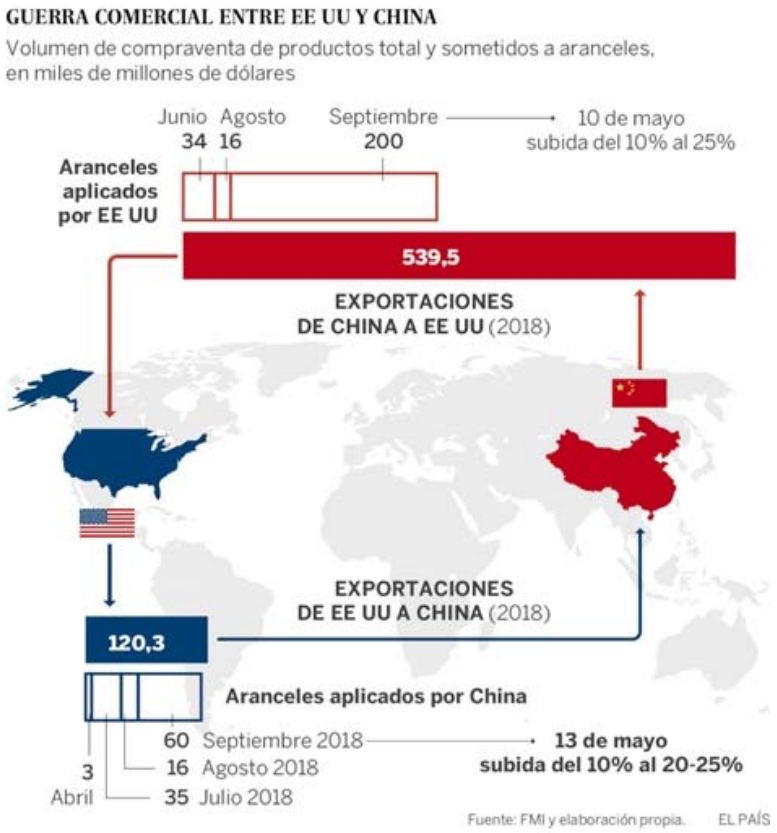


Figura 3. Comercio y aranceles entre EE. UU. y China

Unión Europea: de litigar a gestionar con «autonomía estratégica abierta»

Europa pasó de impugnar los aranceles estadounidenses ante la OMC a administrarlos con pragmatismo, utilizando instrumentos que hoy definen su política comercial. El principio rector es la autonomía estratégica abierta: proteger capacidades críticas y garantizar resiliencia sin renunciar a la apertura (European Commission, 2021).

El primer paso fue transformar el choque en un arreglo bilateral. Tras el 25 % y 10 % aplicado al acero y aluminio bajo la Sección 232, Bruselas aceptó un sistema de contingentes arancelarios (TRQ): acceso libre dentro de cupos históricos y arancel plena fuera de ellos. En 2025, cuando Washington elevó al 50 % los aranceles a metales y extendió su perímetro a cobre, piezas e incluso automóviles, la UE negoció una «paz condicionada»: aranceles planos del 15 % para la mayoría de los bienes, TRQ reforzados en metales, una alianza transatlántica contra la sobrecapacidad china, listas de productos MFN «blindadas» —aeronáutica, genéricos farmacéuticos, corcho— y más reconocimiento técnico mutuo en sectores sensibles. El mensaje era claro: menos litigios, más reglas compartidas y verificables.

La proyección de poder vía normas se convirtió en la segunda palanca. El ajuste en frontera por carbono (CBAM)[15] obligó a internalizar el precio del CO_2 en importaciones intensivas; el Net-Zero Industry Act[16] y el Critical Raw Materials Act[17] apuntalaron cadenas estratégicas y redujeron dependencias —de China en renovables y tierras raras, de Rusia en combustibles fósiles. La tríada transformó la política climática en política industrial, y levantó una defensa ligera frente a terceros: cumplir el estándar abre la puerta, ignorarlo implica pagar (Mehling *et al*., 2019).

En paralelo, Bruselas desarrolló una caja de herramientas geoeconómica propia. El Anti-Coercion Instrument[18] le permite responder a presiones económicas de Estados, mientras el control de inversiones y el *screening* tecnológico añaden seguridad en sectores sensibles. No son mecanismos tan llamativos como los estadounidenses, pero

[15] El CBAM aborda el riesgo de fuga de carbono que se produce cuando, por razón de costes derivados de políticas climáticas, las empresas de determinados sectores o subsectores industriales trasladan su producción a otros países, o cuando las importaciones procedentes de estos países sustituyen a productos equivalentes que son menos intensivos en términos de emisiones de gases de efecto invernadero.
[16] Véase: Net-Zero Industry Act - European Commission
[17] Véase: European Critical Raw Materials Act - European Commission
[18] Véase: Anti-coercion instrument: the EU's new weapon to protect trade | Topics | European Parliament

ganan capacidad y efectividad a medida que se aplican (Leino-Sandberg y Niemann, 2023).

La cuarta dimensión es la estrategia con terceros países. Con Iberoamérica y África, la UE ofrece acceso regulatorio condicionado al cumplimiento de estándares europeos, junto con paquetes de inversión a través de la Global Gateway, en competencia con la Iniciativa de la Franja y la Ruta china. En paralelo, reabre acuerdos modernizados con Mercosur, Chile y México, que incorporan capítulos ambientales y compromisos sobre minerales críticos (Ayuso y Gratius, 2023).

En conjunto, la Unión se desplaza hacia un multilateralismo operativo más que judicial: arreglos ejecutivos como los TRQ, exportación de estándares vía CBAM, una defensa comercial calibrada y cooperación técnica creciente. El objetivo no es replicar la política de «arancel base» de Estados Unidos, sino reducir vulnerabilidades y abaratar el cumplimiento siempre que sea posible, manteniendo la relación transatlántica sin renunciar a su autonomía (Tocci, 2021).

India, Iberoamérica y otros emergentes: plataformas de sustitución y la carrera por el cumplimiento

Este grupo diverso comparte una oportunidad estratégica: convertirse en plataformas de sustitución bajo la lógica del China-plus-one[19]. El reto no es solo el coste laboral, sino la capacidad de cumplimiento regulatorio, la logística y la estabilidad institucional[1].

India ha utilizado aranceles internos altos e incentivos ligados a la producción (PLI) para apoyar sectores como la electrónica y el farmacéutico. El giro global la ha posicionado como alternativa a China, especialmente, para EE. UU. y la UE. Su desafío es demostrar fiabilidad en la trazabilidad, las reglas de origen y superar aduanas digitales. Si lo logra, pasará de ensamblador a proveedor estructural[2].

ASEAN (Vietnam, Malasia, Tailandia) ya atrae inversión desviada de China, pero su futuro dependerá de certificar origen y evitar transbordos. Los primeros en invertir en trazabilidad interoperable serán los ganadores[3].

[19] La estrategia de gestión de cadenas de suministro que consiste en mantener presencia productiva en China, pero, al mismo tiempo, diversificar parte de la producción o el aprovisionamiento hacia al menos un país adicional.

México y Canadá aprovechan el T-MEC como autopista hacia EE. UU., aunque con peajes: reglas de origen estrictas, cláusulas laborales y controles aduaneros. México debe mejorar en valor añadido; Canadá, capitalizar sus nichos en minerales críticos y aeroespacial.

La Iberoamérica andina y del sur ofrece litio y cobre, con potencial de avanzar en refinado y producción propia si asegura marcos regulatorios y transferencia tecnológica. El CBAM europeo obligará a anticipar huellas de carbono[4].

Oriente Medio y África buscan contratos de largo plazo en metales verdes, hidrógeno y petroquímica avanzada. El AfCFTA[20] podría convertir recursos en implantación industrial si mejora la gobernanza y la apertura de corredores logísticos[5].

Japón, Corea y Reino Unido adoptan estrategias de «derisking»[21] junto con Washington, manteniendo vínculos con China. Japón y Corea controlan tecnologías intermedias, pero sufren presión de precios; el Reino Unido explora acuerdos bilaterales y especialización en servicios, con un alcance aún incierto.

Impactos económicos y estratégicos a medio plazo

La política arancelaria convertida en arma geoeconómica no solo altera precios y cantidades: redefine los incentivos de empresas y gobiernos. Su impacto se proyecta en tres planos: la economía real —precios, inversión, empleo—; la arquitectura de las cadenas de valor —trazabilidad, reglas de origen, estándares—, y la configuración del poder —quién dicta y verifica las normas—.

En precios, los aranceles en insumos críticos actúan como cuña: encarecen el bien importado, elevan los sustitutos locales y presionan a los usuarios intermedios. La demanda suele ser poco elástica en el corto plazo, lo que eleva la transmisión a precios. Con el tiempo, las empresas rediseñan proveedores y componentes, pero a costa de nuevas certificaciones y sistemas de cumplimiento que reducen riesgos regulatorios,

[20] African Continental Free Trade Area (*Área Continental Africana de Libre Comercio*).
[21] La estrategia económica y geopolítica que consiste en reducir la exposición a un país, sector o proveedor considerado arriesgado, sin llegar necesariamente a cortar la relación. A diferencia del *decoupling* (desacoplamiento), que implica romper vínculos, el *derisking* busca gestionar dependencias de forma selectiva.

aunque no aumenten productividad. El saldo agregado es negativo, aunque pueda maquillarse con recaudación o rentas temporales de sectores protegidos.

La inversión depende menos de la magnitud del arancel que de su credibilidad. Donde la protección se percibe estable y administrada con reglas claras, aparecen proyectos de ampliación o trazabilidad. En entornos inciertos —exclusiones discrecionales, amenazas escalonadas—, el capital se retrae o migra hacia jurisdicciones «amigas». De ahí el auge del *friendshoring* y del *nearshoring*: no desglobalización, sino rebloqueo del comercio en torno a administraciones de confianza.

El cumplimiento se convierte en factor de competitividad. Pasaportes de materiales, auditorías, reglas de origen y acuerdos de reconocimiento favorecen a los grandes con equipos legales fuertes y castigan a las pymes. Competir ya no es solo producir barato y bien, sino demostrarlo de forma documental en tiempo real.

En el plano macro, los aranceles añaden fricción inflacionaria selectiva. No disparan el índice general, pero encarecen bienes duraderos y equipos. Coincidiendo con subsidios industriales, elevan costes y retrasan proyectos. En márgenes empresariales, las firmas con entidad suficiente absorben o trasladan el coste; las menos capaces en estocaje ven comprimida su rentabilidad. En el empleo, se crean puestos en sectores protegidos y se pierden en los dependientes de productos encarecidos.

La dimensión tecnológica amplifica estas tendencias. El arancel convive con controles de exportación y sanciones que fragmentan ecosistemas en semiconductores, baterías o renovables. El poder se concentra en quien impone estándares y verifica su cumplimiento. Sin estrategia de normalización, el arancel se convierte en castigo que incentiva la evasión fiscal; con ella, en cinturón que obliga a alinearse.

La ejecución es decisiva: diferenciales muy elevados fomentan los transbordos y el reetiquetado; los afectados responden con reglas de contenido, cooperación aduanera y digitalización. Invertir en aduanas inteligentes y trazabilidad otorga ventaja no por proteccionismo, sino por reputación regulatoria.

Regionalmente, EE. UU. capitaliza su condición de mercado ancla, aunque a costa de precios más altos y subsidios adicionales. Europa gestiona una «paz condicionada»: aranceles base, contingentes y nuevos instrumentos como ajuste en frontera por carbono. China compensa con diversificación hacia Asia, Oriente Medio, África y América

Latina, impulsando estándares alternativos. India se afirma como plataforma de sustitución si logra estabilidad administrativa. América Latina gana espacio en materias primas verdes y manufacturas ligeras, aunque arriesga quedar en ensamblajes sin exigir transferencia tecnológica.

El marco institucional se ha desplazado: el bloqueo del Órgano de Apelación de la OMC no ha vaciado el sistema, pero ha trasladado su centro hacia listas, cupos y paneles técnicos. Quien controle datos de capacidad, subsidios u origen y los comparta con credibilidad moldeará la gobernanza.

De cara al futuro, los riesgos son claros: litigios judiciales, *shocks* energéticos, cuellos de botella logísticos o ciclos electorales que alteren el apetito por concesiones o represalias. Para gobiernos, la racionalidad es convertir la coerción en reglas previsibles, condicionar protección a productividad y reforzar la diplomacia de estándares. Para empresas, diversificar proveedores, blindar contratos y adaptar reglas de origen.

En definitiva, los aranceles han vuelto para quedarse, pero su impacto real no reside en el porcentaje aplicado, sino en la calidad de la gramática regulatoria que los acompaña. Esa gramática —hecha de datos, verificación y administración— es hoy la frontera donde se define la competitividad y, con ella, la geopolítica del comercio.

Conclusiones

Entre 2018 y 2025, los aranceles pasaron de ser un instrumento fiscal o proteccionista para convertirse en una palanca *geoeconómica central*, integrada en un conjunto más amplio junto con narrativas de seguridad, controles tecnológicos, sanciones y acuerdos técnicos. Con ello, el comercio internacional dejó de regirse por el multilateralismo automático y pasó a un modelo *administrado y político*, basado en cláusulas, métricas y verificaciones.

El arancel es eficaz no por su magnitud, sino por la *calidad del trueque*: funciona cuando existen condiciones de salida claras, alivio verificable y mecanismos de retorno automático. Allí donde genera reglas de origen más estrictas o contingentes arancelarios operativos produce resultados tangibles; en cambio, promesas de compras masivas ofrecen efectos limitados.

En el plano jurídico, la *Sección 232* (seguridad nacional) se ha consolidado como la base más sólida; la *Sección 301* sigue enfocada en China, mientras que el uso de la IEEPA se enfrenta a complicados recursos judiciales. Esto concentra la coerción en sectores «securitizados» como metales, automoción o tecnologías críticas.

Económicamente, los costes de los aranceles se dispersan entre consumidores, mientras que los beneficios se concentran en sectores estratégicos con rentabilidad política. Esta asimetría sostiene el instrumento, aunque genera *rentas regulatorias* (exclusiones, cupos) y requiere políticas compensatorias para los sectores perjudicados.

En términos de cadenas de valor, no se observa desglobalización, sino un *rebloqueo* en torno a estrategias de *friendshoring*[22] y *nearshoring*[23]. La competitividad depende cada vez más de la capacidad de *cumplimiento y trazabilidad*, lo que favorece a grandes integradores frente a pymes. La dimensión tecnológica refuerza esta lógica, con la *normalización de los estándares* creados como verdadero eje de poder.

En la práctica, Europa ha pasado de litigar a *gestionar técnicamente* la presión (TRQ, listas blindadas, CBAM, acuerdos técnicos), mientras que China diversifica mercados y crea estándares propios; India emerge como plataforma de sustitución y América Latina enfrenta la disyuntiva entre crear *valor añadido o centrarse en ser la plataforma de ensamblaje de otros*.

La gobernanza del sistema se ha desplazado de la OMC hacia *arreglos ejecutivos y verificación técnica*: cupos, listas, paneles y certificaciones de materiales. El poder se concentra en quienes controlan datos, estándares y capacidad de verificación.

En definitiva, el debate ya no es cuánto suben los aranceles, sino *quién controla la gramática regulatoria que los acompaña*. Esa gobernanza —basada en datos, verificación y administración— constituye hoy la nueva frontera de la geopolítica del comercio.

[22] La práctica de trasladar o redirigir cadenas de suministro a países considerados aliados políticos o socios estratégicos, con los que se comparten valores o intereses geopolíticos, para reducir riesgos de dependencia de rivales.
[23] La estrategia empresarial y política que consiste en trasladar parte de la producción o de las cadenas de suministro a países cercanos geográficamente al mercado de consumo final.

Bibliografía

Amiti, M., Redding, S. J. y Weinstein, D. E. (2019a). The impact of the 2018 tariffs on prices and welfare (NBER Working Paper No. 25672). *National Bureau of Economic Research*.

Amiti, M., Redding, S. J. y Weinstein, D. E. (2019b). The impact of the 2018 trade war on U.S. prices and welfare. *Quarterly Journal of Economics*. 134(4), pp. 1793-1849.

Antràs, P. (2020). De-Globalization? Global Value Chains in the Post-COVID-19 Age. *Annual Review of Economics*. P. 12.

Ayuso, A. y Gratius, S. (2023). EU–Latin America trade relations: Between strategic autonomy and global competition. *Revista CIDOB*.

Bagwell, K. y Staiger, R. W. (2010). What do trade agreements really do? *Journal of Economic Literature*. 48(3).

Baldwin, R. (2020). *The Great Convergence: Information technology and the new globalization*. Harvard University Press.

Bown, C. P. (2021). How the United States marched the semiconductor supply chain. *PIIE Working Paper*.

Bown, C. P. e Irwin, D. A. (2019). Trump's assault on the global trading system: And why decoupling from China will change everything. *Foreign Affairs*. 98(5).

Bown, C. P. e Irwin, D. A. (2019-2022). The Trump trade war: Timeline and data. Peterson Institute for International Economics (PIIE).

Cavallo, A., Gopinath, G., Neiman, B. y Tang, J. P. (2021). Tariff pass-through at the border and at the store: Evidence from U.S. trade policy. *Quarterly Journal of Economics*. 136(4).

Claussen, K. (2020). Trade's security exceptionalism. *Stanford Law Review*. 72(5).

Drezner, D. W. (2021). The uses and abuses of weaponized interdependence. *International Security*. 46(4).

European Commission. (2021). *Trade Policy Review: An open, sustainable and assertive trade policy*.

Evenett, S. J. y Baldwin, R. (2020). Revitalising multilateralism: Pragmatic ideas for the new WTO Director-General. *Journal of Policy Modeling*. 42(5), pp. 1017-1035.

Fajgelbaum, P. D., Goldberg, P. K., Kennedy, P. J. y Khandelwal, A. K. (2020). The return to protectionism. *Quarterly Journal of Economics*. 135(1).

Farrell, H. y Newman, A. (2019). Weaponized interdependence. *International Security*. 44(1), pp. 42-79.

Hillman, J. (2018). *The Trump administration's national security tariffs and GATT* Article XXI. (Law & policy essays).

Irwin, D. A. (2017). *Clashing over commerce: A history of U.S. trade policy*. University of Chicago Press.

Leino-Sandberg, P. y Niemann, A. (2023). The EU's Anti-Coercion Instrument: Towards a new era of geoeconomic governance. *European Foreign Affairs Review*.

Mehling, M., van Asselt, H., Das, K., Droege, S. y Verkuijl, C. (2019). Designing border carbon adjustments for enhanced climate action. *American Journal of International Law*.

Meyer, T. y Sitaraman, G. (2020). Trade and the separation of powers. *California Law Review*. 108(6).

Miroudot, S. (2020-2022). Reshoring, nearshoring and GVCs. OECD Trade.

Naughton, B. (2021). *The China challenge: Shaping the choices of a rising power*. Brookings Institution Press.

Pauwelyn, J. (2019). The meaning of «national security» in GATT. Article XXI. *American Journal of International Law Unbound* / *Journal of International Economic Law*.

Prusa, T. J. (2011). Tariff rate quotas and safeguards. *The World Economy*. 34(10).

Storz, C. (2023). Strategic resources and economic statecraft: The case of critical minerals. *Asian Business & Management*. 22(4), pp. 557-573.

Tocci, N. (2021). European strategic autonomy: What it is, why we need it, how to achieve it. *European Foreign Affairs Review*.

*Francisco Márquez de la Rubia**
Teniente coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

19/2026 4 de marzo de 2026

Abel Romero Junquera

El poder portuario. Elemento clave en el ascenso marítimo de China

El poder portuario. Elemento clave en el ascenso marítimo de China

Resumen:

Desde hace algo más de dos décadas, China se está transformando en una gran potencia marítima, con vocación de disputarle la hegemonía en el mar a Estados Unidos. Es la gran fábrica del mundo, la gran potencia manufacturera, domina la industria marítima (construcción naval, navieras con creciente influencia en la gestión de fletes, etc.), y cuenta con una cada vez más poderosa marina de guerra (para proteger su flota mercante y las rutas marítimas). No cuenta con bases navales (solo Yibuti), pero está tejiendo una red global de puertos comerciales, donde tiene cada vez más influencia.

En el marco de su iniciativa de «la Franja y la Ruta (BRI)», los puertos se convierten en infraestructuras vitales para el desarrollo comercial de China, que es la base de su riqueza. Actualmente China cuenta con influencia en numerosos puertos a nivel global, especialmente en el sur global (desde donde recibe materias primas y energía), en el Índico (ruta que une China con Europa, que es su principal mercado, y con el golfo Pérsico), y en la propia Europa.

Además de su papel comercial, estos puertos serían claves para un posible uso militar, como bases de apoyo para su marina de guerra. Esto genera preocupación y desconfianza en Occidente y, últimamente, también en países del sur global. Estados Unidos trata de mitigar el creciente poder portuario chino, pero lo hace de forma reactiva, por lo que parece que solo podría ralentizar esa expansión.

Este creciente poder portuario chino es un elemento clave en su ascenso como poder marítimo, y si EE. UU. no recupera la iniciativa marítima, China podría, en pocos años, disputarle la hegemonía, inicialmente en el Indopacífico, y posteriormente a nivel global.

Palabras clave:

Poder portuario, China, sur global, industria marítima, control del mar, Índico, uso dual.

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 power of sea ports. A key element on China´s maritime rising

Abstract:

For just over two decades, China has been transforming itself into a major maritime power, with the aim of challenging the United States for hegemony at sea. China is the world's largest factory, a major manufacturing power, dominates the maritime industry (shipbuilding, shipping companies with growing influence in freight management, …), and has an increasingly powerful navy (to protect its merchant fleet and maritime routes). It does not have naval bases (only Djibouti), but it is weaving a global network of commercial ports, where it is becoming increasingly influential.

As part of its Belt and Road Initiative (BRI), sea ports are becoming vital infrastructure for China's commercial development, which is the basis of its wealth. It currently has significant influence in numerous ports around the world, especially in the Global South (from where receives raw materials and energy), in the Indian Ocean (the route linking China with Europe and the Persian Gulf), and in Europe (its main market).

In addition to their commercial role, these ports would be used for possible military tasks, as support bases for Chinese Navy ships. This reality is causing deep concerns and mistrust in the West countries and, more recently, also in the Global South. The United States is trying to mitigate China's growing port power, but it is doing so just reactively, so it seems that it could only slow down this expansion.

This growing Chinese port power is becoming a key element in its rise as a maritime power, and if the US does not regain the maritime initiative, China could challenge its hegemony in a few years, initially in the Indo-Pacific, and later, why not, globally.

Keywords:

Port power, China, Global South, maritime industry, control of the sea, Indian Ocean, dual use.

We often say that to get rich we must first build roads;
but in coastal areas, to get rich we must also first build ports.

Xi Jinping, 19 de abril de 2017 (durante una visita al puerto deTieshan)

Introducción

En los últimos años, el escenario geopolítico global se está transformando de forma muy rápida. Navegamos de un mundo unipolar basado en normas (liderado por Estados Unidos), hacia un orden multipolar, con China y Estados Unidos como polos principales, dando lugar a una suerte de «multipolarismo bipolar», donde el realismo y las relaciones de poder (dirigidas en base al interés y a la fuerza) cobran protagonismo.

En geopolítica clásica, en lo relativo a la competición entre grandes potencias, existe un desacuerdo no resuelto sobre las fuentes de poder y prosperidad, que se manifiesta en dos visiones globales antitéticas[1], que tienen su origen en la geografía (de ahí el nombre de geopolítica). Por una parte, la del mundo continental donde la fuente de poder es la tierra, lo que provoca conflictos entre vecinos en la lucha por el territorio, en un juego de suma cero, donde el ganador se lo lleva todo. Por la otra, en el ámbito marítimo, la fuente de poder es el dinero, la riqueza, no el territorio, y se promueve la prosperidad nacional a través del comercio y de la industria, en un juego donde todas las partes pueden ganar, y los vecinos se ven como socios comerciales y no como enemigos. En este escenario, China, considerada tradicionalmente como potencia continental (tiene fronteras con catorce países), se revela como la gran potencia emergente, que, a través de su llamado «ascenso pacífico», busca disputar la hegemonía global a Estados Unidos[2] en dimensiones tan diferentes como la tecnológica, la comercial, la diplomática, todas complementarias, pero sobre todo en la marítima.

Posiblemente es en esta última, la lucha por la hegemonía en la mar, donde China es más activa, y donde Estados Unidos trata de proteger su preeminencia de décadas.

Para enmarcar la disputa actual por la hegemonía marítima, podemos utilizar el aforismo de sir Walter Raleigh (1552-1618), marino y político inglés, que defendía la importancia

[1] https://www.foreignaffairs.com/united-states/land-or-sea-paine
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 23 de febrero de 2026.
[2] Estados Unidos, desde una perspectiva geopolítica, es prácticamente una isla (gracias al canal de Panamá). Solo tiene fronteras con Canadá y México, que no suponen para Washington una amenaza realista.

del control del mar, y que recoge la esencia de los postulados de la escuela geopolítica marítima que Alfred Mahan desarrollaría 300 años más tarde, y que no deja de ser el núcleo de la talasocracia (poder marítimo) como concepto geoestratégico. «Quien controla la mar controla el comercio; quien controla el comercio controla la riqueza del mundo; y en consecuencia el propio mundo».

Utilizaremos como marco teórico las teorías de Mahan, que defendía la superioridad del poder marítimo (talasocracia) sobre el terrestre (telúrico), y sus tesis desarrollaban de alguna forma lo contenido en el citado aforismo. Convertirse en una gran potencia (que debería ser marítima) se basaba en tres elementos interrelacionados: ser una potencia manufacturera (industrial) que produzca bienes con los que comerciar; teniendo en cuenta que el mar es el camino más fácil, barato y rentable para transportar mercancías y materias primas se necesita como segundo elemento una flota mercante (en realidad una industria marítima[3]), que haga posible ese comercio; y como tercer componente, una marina militar que proteja a esa flota mercante y asegure las rutas de navegación. Estos tres elementos conforman la que podríamos llamar «triada del poder marítimo», a la que Mahan añade la necesidad de contar con bases o puertos, distribuidos por esas rutas marítimas, como elemento de apoyo a la marina militar (y a la mercante).

Actualmente, casi el 90 % del comercio internacional es por vía marítima[4], lo que convierte al transporte marítimo en la savia fundamental de la economía global. La libertad de navegación y la seguridad de las rutas (aunque las demos por supuestas) siguen siendo elementos críticos para la economía global y, por tanto, para la «estabilidad» del sistema internacional.

China como potencia marítima. Situación actual

El caso de China es paradigmático. Siendo una potencia esencialmente continental en el sentido de la geopolítica clásica, con unas condiciones geográficas[5] poco favorables

[3] Incluimos no solo a los buques mercantes, sino también a los astilleros y la construcción naval, a las navieras que gestionan el transporte de la carga, así como los puertos, donde se cargan y descargan los bienes y materias primas.
[4] https://www.ics-shipping.org/shipping-fact/shipping-and-world-trade-global-supply-and-demand-for-seafarers/
[5] Mahan identifica seis elementos principales (agrupados en pares) que favorecen el desarrollo como potencia marítima: situación geográfica (ser una isla, archipiélago o tener fachadas a varios mares u océanos, como EE. UU.) y configuración física del territorio; demografía relevante y orientación de la población a lo marítimo; carácter empresarial y comercial de la población, y carácter de los gobiernos para promover políticas públicas orientadas a lo

para ser potencia marítima, tiene vocación y necesidad de serlo, y, por tanto, la ambición de convertirse en la primera gran potencia híbrida «continental-marítima» de la historia.

Analizando los elementos de la triada marítima citada anteriormente, con relación al primero, China es actualmente la gran potencia industrial que produce cerca del 35 % de las manufacturas a nivel global, y que, si se mantienen las tendencias, podría superar el 40 % en pocos años[6]. China exporta principalmente por vía marítima (90 %), cerca del 8 % vía terrestre (sobre todo por la Ruta de la Seda terrestre) y menos del 2 % vía aérea[7]. Así, a esta dependencia de las rutas marítimas para el comercio, se suma la relativa al petróleo y al gas que recibe del exterior; cerca del 80 % de sus importaciones de petróleo le llegan por mar a través del estrecho de Malaca (procedentes principalmente del golfo Pérsico, aunque también de África y de Sudamérica)[8]. China depende del mar tanto para exportar bienes como para importar energía y materias primas.

Sobre el segundo elemento, la industria marítima, la posición de China es de un dominio cada vez mayor. En 2024, el 53 % del tonelaje global de buques mercantes se construyeron en astilleros chinos[9], que junto a Corea del Sur (29 %) y Japón (13 %) suman prácticamente el 95 % del total mundial, mientras que EE. UU. representa únicamente el 0,1 %. La tendencia en los próximos años es incluso a un mayor protagonismo chino. En lo relativo a compañías navieras, Europa mantiene todavía la posición hegemónica, con cuatro entre las cinco primeras a nivel mundial (MSC, Maersk, CMA-CGM y Hapag-Lloyd), pero con la china COSCO en cuarta posición, cada vez con más influencia a nivel global.

Es un hecho que China va consolidando su posición de liderazgo en la industria marítima; la mayoría de los nuevos buques mercantes son de origen chino, y las navieras chinas, en particular COSCO, tienen cada vez mayor protagonismo, a lo que se suma que lo que transportan los barcos, es decir, la carga, es también mayoritariamente de origen chino.

marítimo. De estos seis elementos, China está limitada esencialmente en el primero, ya que solo tiene una de sus cuatro fachadas, la oriental, está orientada al mar, y además su salida a aguas oceánicas está cerrada por la denominada primera cadena de islas, dominada por aliados de EE. UU. (Corea del Sur, Japón, Taiwán, Filipinas).

[6] PALACIO, Ana. «El mundo es rugoso», *El Mundo*. 10 enero 2026. https://www.elmundo.es/internacional/2026/01/10/69610803e4d4d84c028b4575.html

[7] https://menafn.com/1109964798/String-Of-Pearls-Chinas-Oceanic-Gambit

[8] China consume sobre 17.000.000 de barriles de petróleo al día, de los cuales importa alrededor de 11.500.000. Cerca del 80 % le llegan vía marítima, a través del estrecho de Malaca. https://www.orfonline.org/expert-speak/south-first-connectivity-the-malacca-strait-s-strategic-role

[9] En 1975 la industria naval de EE. UU. era la primera del mundo. Hoy está en el puesto 19 con menos del 1 % de la producción naviera mundial. https://www.politicaexterior.com/el-poder-de-los-astilleros/

Bienes producidos en China se transportan en barcos chinos, que son gestionados cada vez más por navieras chinas.

Dominar los dos primeros elementos de la triada marítima de Mahan, es una buena manera de controlar el comercio marítimo a nivel global.

Con relación al tercer elemento, la fuerza naval que ha de proteger a esos buques mercantes y asegurar la libertad de navegación por las rutas marítimas; el crecimiento de la marina de guerra china en los últimos 25 años ha sido espectacular, aunque Estados Unidos sigue manteniendo un claro liderazgo. China ha pasado de disponer de una marina costera, prácticamente sin capacidad de operar en aguas oceánicas, a contar con la mayor marina de guerra del mundo en cuanto a número de barcos (370 buques oceánicos por 296 de Estados Unidos), con tendencia a que esta brecha aumente en los próximos años. Sin embargo, tanto en tonelaje total como en capacidad de combate, la US Navy mantiene todavía una clara superioridad sobre la marina china. Sin embargo, la capacidad de construcción de buques de guerra de China (en línea con los buques mercantes) es claramente superior a la estadounidense[10], desventaja estratégica que es motivo de preocupación en EE. UU. en su competición militar con China.

Los hechos reflejan que, de los tres elementos de la triada marítima, China domina, y con una diferencia creciente, en los dos primeros; y, aunque todavía está alejada, busca reducir la ventaja estadounidense en el tercero, con el objetivo de alcanzar la paridad[11] (no se estima que pudiera alcanzarla, y si lo hace, no sería antes de 2045).

A los citados tres elementos, Mahan añadía la necesidad de contar con bases navales o estaciones de apoyo a lo largo de las rutas marítimas, tanto de carácter comercial, pero sobre todo militar, que permitían extender el campo de operaciones de la fuerza naval. Estados Unidos cuenta con importantes bases que le permiten presencia naval en todos los mares del mundo[12].

[10] US CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. Informe *China Naval Modernization: Implications for US Navy Capabilities.* 24 April 2025. Disponible en: https://www.congress.gov/crs-product/RL33153

[11] En el documento del IEEE: ROMERO, A. *Disputa por la hegemonía marítima. China sigue aguas a Mahan; EE. UU., trata de recuperar rumbo,* de 18 de junio de 2025, se muestra con más detalle las cifras de la industria marítima china, y de su marina de guerra, y su relación con respecto a EE. UU. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/disputa_por_la_hegemonia_maritima_2025_dieeea46

[12] Cuenta con más de 130 bases navales, de las cuales 13 tienen instalaciones valoradas en más de mil millones de dólares. Las de mayor entidad están situadas en Diego García, Yibuti, Guantánamo, Sigonella y Nápoles en Italia, Sasebo, Yokosuka, Ikego y Atsugi en Japón, y Rota. No se incluyen las bases de los US Marine Corps. Datos

Por el contrario, China solo cuenta con una base naval en el exterior, en Yibuti (desde 2017), pero tiene intereses e influencia en una importante red de puertos comerciales (más de 120 puertos) de todo el mundo, que, aunque inicialmente destinados a uso civil y comercial, algunos podrían ser utilizados con fines militares en caso necesario.

La importancia de los puertos en el poder marítimo

Analizamos a continuación la relevancia de los puertos comerciales para el poder marítimo, esencialmente en su dimensión civil, pero también con una perspectiva en su potencial uso militar.

Noorali, Flint y Ahmadi, en su artículo académico titulado «Poder portuario: hacia un nuevo orden geopolítico global»[13] argumentan que, aunque parece que los puertos juegan un papel sobre todo económico, y de carácter esencialmente local, son también muy relevantes en los procesos geopolíticos globales. Conectan la tierra y el mar como ámbitos geográficos, con la doble función de ser puertas de entrada y salida en lo económico, y nodos de proyección en lo estratégico.

Se define el concepto de poder portuario como la manera de alcanzar una posición hegemónica en la transición geopolítica hacia un nuevo orden, basada en la obtención de poder a través de la construcción, desarrollo, hegemonía y propiedad de los puertos[14]. La forma de medir y valorar el poder portuario se basa en considerar ocho parámetros, esencialmente relativos a la construcción, gestión, control y conectividad de los puertos[15], que permiten identificar a los actores relevantes en este ámbito, considerándolos además en el ámbito del transporte marítimo y de la capacidad naval. De esta forma, el actual momento de transición geopolítica puede interpretarse teniendo en cuenta la evolución en el poder portuario, lo que nos podría llevar a que el orden geopolítico mundial del siglo XXI estaría dominado por aquel que fuera la potencia

disponibles en: https://files.visualbases.org/pdf/BSR_Extracts_FY2018.pdf y https://www.navyadvancement.com/navy-bases/navy-bases-overseas.php

[13] NOORALI, FLINT y AHMADI. «Port power; Towards a new geopolitical world order», *Journal of Transport Geography*. December 2022. https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S096669232200206X

[14] NOORALI y MAMADOUH. «Port power 02: Chinese geoeconomic hopes and American geopolitical fears», *Journal of Transport Geography*. May 2025. https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0966692325000985

[15] Se identifican ocho parámetros para medir el poder portuario de una nación: Flow of global trade through national ports; National affiliation of port operating companies; National investment in global ports; Port cities as global cities; Construction of maritime transport networks; Centrality of ports in geopolitical codes; Using ports to maintain a blue water navy; Access to the Eurasian landmass.

portuaria dominante, y China se encuentra actualmente en la mejor posición para asumir ese rol.

La importancia geoeconómica y también geopolítica de los puertos en el comercio global es parte de la competición de poder entre grandes potencias en el proceso por controlar las rutas marítimas globales. Un hegemón portuario puede convertirse en actor principal en el comercio mundial controlando redes interconectadas de puertos fuera de su propio territorio. Los puertos tienen un claro valor geopolítico, pues son nodos[16] que permiten a un país ejercer influencia, tanto económica como política en el exterior, más allá de su territorio, y cuanto más dominante es un actor en la economía de la construcción, explotación y operación de puertos, mayor es su influencia.

Visto desde la perspectiva opuesta, una potencia marítima necesita contar con una red global de puertos para ser dominante. De hecho, el control de los puertos, sobre todo los situados en puntos clave (*choke points*), es habitualmente uno de los componentes principales del código geopolítico de países con vocación marítima; como es el caso de India o China, que quieren cambiar el orden mundial en su favor; o como lo fue en su momento de Reino Unido, de Holanda o de los propios Estados Unidos[17].

Si Mahan decía que el poder geopolítico necesitaba de acceso a puertos seguros que dieran refugio a las flotas navales (marina de guerra) y a las mercantes, Spykman destacaba la importancia del *rimland* (o tierra cinturón), donde se une lo marítimo y lo terrestre (donde están ubicados todos los puertos), valorando la conectividad entre estos dos dominios como clave para la proyección global de poder de Estados Unidos.

China y su creciente poder portuario

Xi Jinping ha enfatizado en numerosas ocasiones que las potencias económicas tienen que ser potencias marítimas y navieras. A medida que China se consolida como el principal exportador del mundo[18] y dominador de la industria marítima (construcción

[16] Los puertos son como los nodos de una red de transporte, puntos origen y final de las distintas líneas de esa red; puntos de convergencia entre el dominio marítimo, donde se produce el comercio global, y el dominio terrestre.
[17] NOORALI, FLINT and AHMADI. *Op. cit.*, p. 2.
[18] China produce sobre el 35 % de las manufacturas a nivel global (más que la suma de Estados Unidos, Japón, Alemania, Corea del Sur y Reino Unido). MANRIQUE, L. «El poder de los astilleros», *Política Exterior*. 24 de octubre de 2024. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/el-poder-de-los-astilleros/

naval, compañías navieras, empresas de gestión de puertos, etc.), el Partido Comunista Chino (PCCh) se irá convirtiendo en el dominador del comercio marítimo mundial[19].

En 2015, el *Libro Blanco de la Defensa* chino subrayaba importantes cambios en los objetivos marítimos del país, abogando por abandonar la mentalidad tradicional de que la tierra es más importante que el mar, y destacando que debe darse gran importancia a la gestión de los mares y los océanos, y en particular a la protección de los derechos e intereses marítimos. En este nuevo escenario, la marina china está llamada a proteger la seguridad de las líneas marítimas de comunicación (SLOC)[20] y los intereses nacionales en el exterior, convirtiendo los puertos comerciales en plataformas logísticas esenciales para sus operaciones globales[21]. Toda una declaración de intenciones.

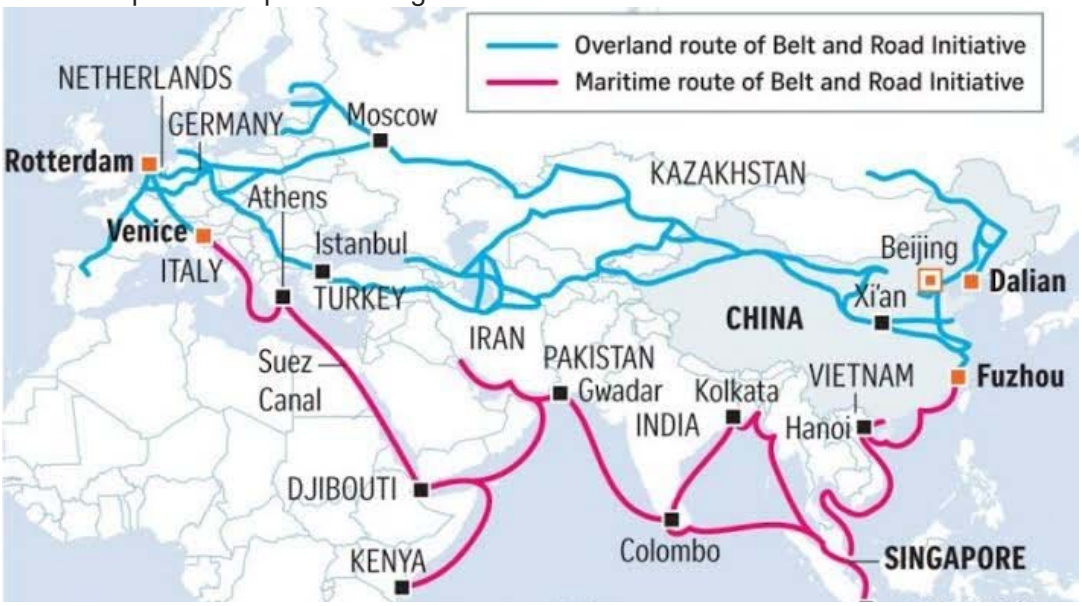


Figura 1. Iniciativa de la Franja y la Ruta. https://dics.co/current-affairs/10-years-of-belt-and-road-initiative-upsc

China lo materializa tratando de crear una red global de puertos, y de corredores marítimo-terrestres, para de esta forma influir en la geografía del transporte marítimo mundial. En el actual escenario geopolítico de competición entre grandes potencias, iniciativas como la Franja y la Ruta[22] (BRI – *Belt and Road Initiative*) (figura 1) son

[19] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south
[20] Normalmente denominadas como Sea Lines of Communication (SLOC).
[21] NOORALI y MAMADOUH. *Op. cit.*
[22] La Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), un gran proyecto de inversión en infraestructuras liderado por China destinado a mejorar la conectividad, el comercio y la comunicación en Eurasia, América Latina y África. Aunque China enfatiza que pretende fortalecer conexiones económicas y colaboraciones en las regiones objetivo, en Occidente se ve como una estrategia para ampliar la esfera de influencia económica y política china en el mundo. https://www.britannica.com/topic/Belt-and-Road-Initiative

presentadas como un elemento más de su doctrina de ascenso pacífico, como una estrategia de cooperación internacional, pero que realmente no deja de ser un proyecto que busca consolidar una posición hegemónica en el transporte marítimo global.

Teniendo en cuenta que más del 90 % del comercio exterior de China se realiza vía marítima, y que la ruta que atraviesa el océano Índico es vital para los intereses nacionales chinos (comunica China con su gran mercado de productos manufacturados que es Europa, y con su fuente principal de energía que es el Pérsico), la influencia y control que pueda ejercer sobre determinados puertos en la región con el objeto de asegurar la libertad de navegación y proteger a los mercantes que transportan su carga es realmente una necesidad estratégica para China.

Si analizamos el poder portuario en base a los ocho factores mencionados, llegamos a la conclusión de que China es la potencia portuaria mundial emergente; tiene las metrópolis portuarias más pobladas y siete de los diez puertos más importantes del mundo; ha invertido en más de cien puertos geoestratégicos en sesenta y tres países; ha convertido el desarrollo y el control de los puertos en un componente central de su código geopolítico; ha prestado especial atención a los corredores internacionales, así como a los propios puertos, y todo ello enmarcada en su «Doctrina del Ascenso Pacífico» que ha materializado en la iniciativa de la BRI, lo cual no deja de ser una estrategia nacional para fortalecer en su interés la integración económica regional y global[23].

China y sus herramientas de poder portuario

Es una realidad indiscutible que China es la mayor potencia portuaria global. Su costa alberga ocho de los diez principales puertos del mundo por tonelaje total de carga, y siete de los diez en tráfico de contenedores[24] (por ninguno europeo ni norteamericano). Esta situación le permite liderar el Índice de Conectividad Marítima, que mide la integración de los países (o de los puertos) en las redes globales de transporte marítimo y nos da una idea de la accesibilidad del país al comercio global a través de las redes marítimas,

[23] NOORALI y MAMADOUH. *Op. cit.*
[24] KARDON y LEUTERT. «Pier competitor: China´s Power position in Global Ports», *International Security* 46 (4). 2022. Disponible en: https://doi.org/10.1162/isec_a_00433
https://direct.mit.edu/isec/article/46/4/9/111175/Pier-Competitor-China-s-Power-Position-in-Global

lo que es decir, la facilidad para comerciar por mar. China encabeza este *ranking*[25] con más del doble de puntos que el segundo (Corea del Sur).

A esta enorme capacidad propia, se suma que durante las dos últimas décadas China ha llevado una agresiva política portuaria por todo el mundo, invirtiendo de diversas formas: concesiones portuarias, arrendamientos de instalaciones terminales, compras de acciones en operadores de terminales, proyectos de construcción portuaria, etc.[26].

De hecho, son empresas estatales (SOE[27]) chinas quienes dominan la financiación, el diseño, la construcción y la gestión de infraestructuras portuarias en el extranjero, y se pueden destacar como las más relevantes a China Ocean Shipping Ports (COSCO), China Merchants Group, y CK Hutchinson Holding Ltd[28], que gestionan y operan terminales portuarias, a las que se suma China Communications Construction Company Limited (CCCC), la mayor empresa de diseño y construcción de puertos del mundo[29].

De los 75 puertos de tráfico de contenedores más importantes del mundo (fuera de territorio chino), casi la mitad cuentan con participación china, en su capital, o en operaciones portuarias (permiten a China controlar el acceso a terminales, suministros, diques secos y almacenamientos). De todos ellos, más de la mitad se encuentran en las rutas marítimas que unen China con Europa y el Pérsico a través del Índico.

Todos estos proyectos forman parte de la Ruta de la Seda Marítima (parte de la BRI), que, según la Oficina de Información del Consejo de Estado de China, ha llegado a 117 puertos en 43 países, principalmente del sur global. Para Estados Unidos, esta posición de control e influencia de China sobre la mayoría de la infraestructura portuaria a nivel mundial supone una amenaza significativa para su seguridad económica y militar. China podría usar su poder para interferir en operaciones que dependan del acceso a puertos (tanto militar como económico), que son vitales para los intereses estadounidenses.

Como forma de proyectar su poder[30], la burocracia estatal china que dirige el «Estado-Partido» (PCCh) cuenta con mecanismos organizativos (por ejemplo, el nombramiento

[25] https://conectividad.elestrechodigital.com/paises
[26] NOORALI y MAMADOUH. *Op. cit.*
[27] SOE: State Owned Enterprise.
[28] KARDON y LEUTERT. *Op. cit.*
[29] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south
[30] De las tres grandes empresas, el Gobierno central chino posee tanto COSCO Shipping Group como China Merchant Group (empresas matrices de COSCO Shipping Ports y de CMPort). La primera está sujeta a mayor influencia del Estado-Partido, por estar ubicada en la China continental, y la segunda, un poco más alejada del

de las autoridades directivas de la empresa) y legales (obligatoriedad de rendir cuentas al PCCh sobre sus actividades) para influir sobre los activos y las operaciones de las distintas compañías en el exterior[31]. Coordina o coacciona a sus propias empresas portuarias para que cumplan las directrices estatales.

Además de las herramientas anteriores, China también influye a través de instrumentos dentro del ámbito de la propia distribución y gestión portuaria. Produce más del 90 % del total de contenedores, y casi el 80 % de las grúas que cargan y descargan en las terminales de los puertos de todo el mundo[32]. A esto se suma que a nivel global muchos puertos utilizan el sistema informático chino Logink[33] (que distribuye gratuitamente) para hacer seguimiento de información comercial de tráfico marítimo, tienen instaladas torres de telecomunicaciones 5G chinas, o sistemas de ordenadores chinos para sus instalaciones portuarias, todo lo cual le permite potencialmente a Pekín tener información privilegiada del comercio y tráfico marítimo a nivel global, y por tanto de las vulnerabilidades de las cadenas de suministro occidentales, e incluso poder hacer seguimiento de los envíos de suministros, equipos y componentes militares. Es por ello por lo que actualmente EE. UU. está investigando las grúas[34] portuarias como potenciales herramientas de espionaje[35].

Aunque China quiere darle a su creciente poder portuario en el exterior una dimensión principalmente geoeconómica, y un carácter constructivo y de cooperación (en el marco de su «ascenso pacífico»), la realidad es que está provocando temores a nivel geopolítico al considerarse que con este control de los puertos quiere apoderarse de recursos y espacios geográficos, utilizando mecanismos como construcción de infraestructuras, o préstamos en condiciones poco favorables, que pueden derivar en

control directo por estar en Hong Kong. Hutchinson, empresa privada con sede también en Hong Kong, está sometida a algo menos de control estatal.

[31] KARDON y LEUTERT. *Op. cit.*

[32] MANRIQUE, L. *Op. cit*. La compañía china ZPMC suministra el 70 % de las grúas hoy en funcionamiento en terminales portuarias de todo el mundo.

[33] El sistema LOGINK puede proporcionar información sobre buques y carga, aduanas, datos de facturación y pago, de geolocalización, información de precios, permisos y licencias, manifiestos de carga, datos de reservas, etc.

[34] https://smallwarsjournal.com/2025/08/07/handling-our-cargo-how-the-peoples-republic-of-china-invests-strategically-in-the-u-s-maritime-industry/

[35] https://foreignpolicy.com/2023/09/20/china-shipping-maritime-logistics-lanes-trade-ports-security-espionage-intelligence/

situaciones como la denominada «trampa de deuda[36]», lo que le permite ganar hegemonía, amenazando de esta forma el orden mundial.

Regiones y rutas marítimas donde China desarrolla su poder portuario

Los activos portuarios de las empresas chinas en el extranjero están concentrados cerca de las principales zonas de recursos y de mercados de exportación, en una distribución geográfica que refleja objetivos comerciales y estratégicos. Apenas hay distinción entre ubicaciones comerciales y estratégicas, pues la importancia económica tanto de recursos como de mercados crea un imperativo militar para asegurar los accesos[37].

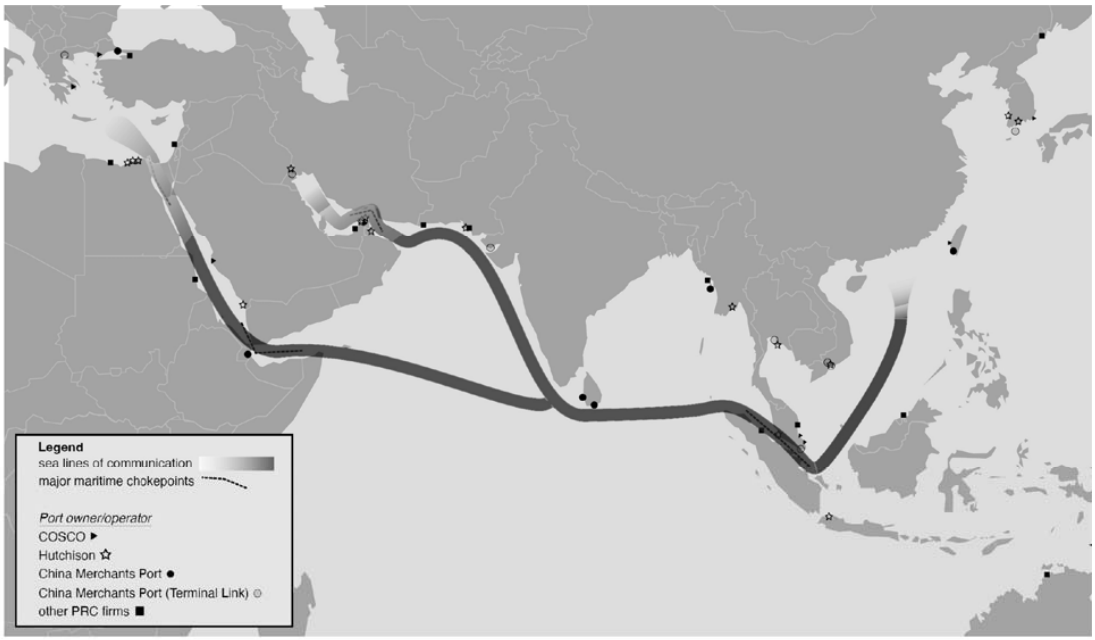
SOURCES: Kardon and Leutert, "PRC Firm-Owned/Operated Port Terminals Worldwide"; "Mapcreator" (Eindhoven, Netherlands: Mapcreator) https://mapcreator.io/; and OpenStreetMap contributors, "OpenStreetMap," https://www.openstreetmap.org.

Dada la distribución global de las áreas donde están situados tanto los recursos como los mercados, la inversión y operación de empresas chinas está geográficamente equilibrada en puertos de todo el mundo (figura 2); por una parte, América Central, del

[36] En este caso, se denomina diplomacia de «la trampa de la deuda» cuando un país (en este caso China) concede un crédito excesivo para construir infraestructuras, con la intención de conseguir concesiones económicas o políticas cuando el país deudor no pueda cumplir con sus obligaciones de deuda.
[37] KARDON y LEUTERT. *Op. cit.*

Sur[38] y África, mayoritariamente países del sur global, que siendo mercados pequeños son grandes proveedores de materias primas[39], y por otra Europa, que es el mayor mercado de la exportación china.

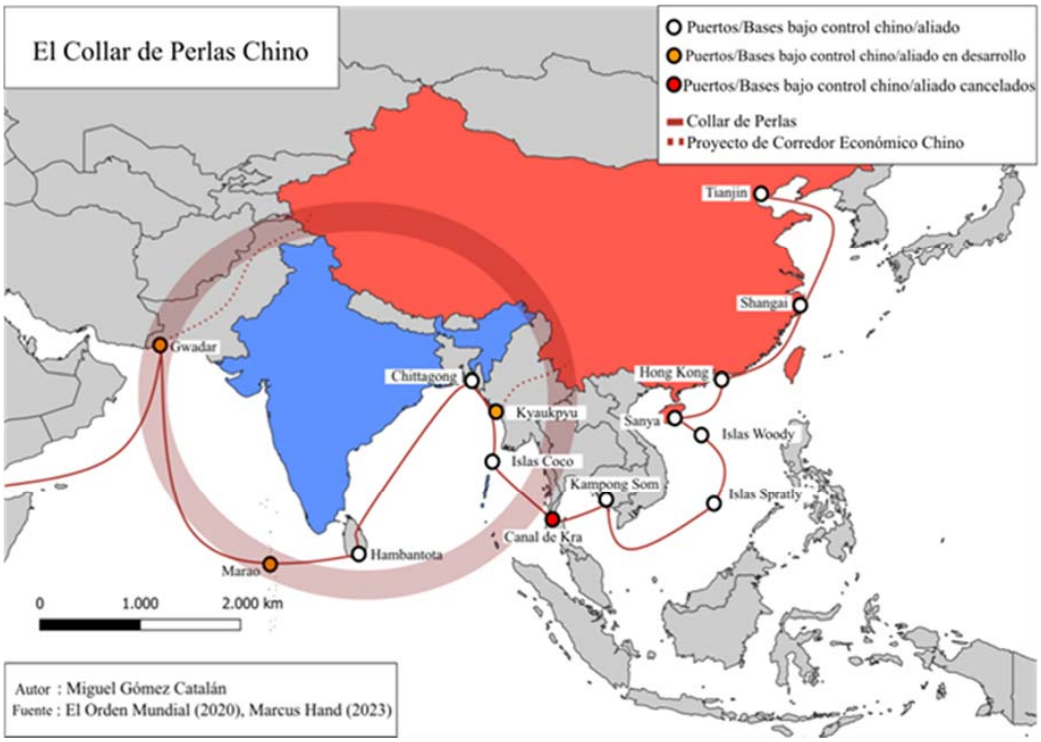
Pero el área prioritaria y de mayor interés para China es el Índico. Los analistas chinos llaman la «línea de vida marítima» a la vía que une China con el Índico a través de Malaca[40], y que luego se bifurca en dos rutas: la que se dirige a Europa (su gran mercado) a través del mar Rojo y el canal de Suez (por donde pasa el 30 % del tráfico mundial de los contenedores), y la que la une con el Pérsico, su fuente principal de energía (gas y petróleo). Para China, asegurar la actividad marítima en estas dos vías (figura 3) tiene carácter existencial, y es una tarea principal asignada[41] a su marina (PLA-N)[42].



SOURCES: Kardon and Leutert, "PRC Firm-Owned/Operated Port Terminals Worldwide"; "Mapcreator"; and OpenStreetMap contributors, "OpenStreetMap."

[38] Chankay en Perú, Paranagua en Brasil y Kingston en el Caribe; en África destacan entre otros: Nigeria, Angola, Camerún o Togo.
[39] Si el transporte marítimo es la columna vertebral del comercio internacional con más del 80 % en volumen, esta cifra es aún mayor para países en desarrollo, que apenas cuentan con infraestructuras. Así, los países de bajos ingresos e islas pequeñas dependen entre 1,5 y 2 veces más de sus puertos para el comercio que la media mundial, por lo que una infraestructura portuaria de calidad favorece el crecimiento, especialmente en economías impulsadas por la exportación en regiones en desarrollo. Esto favorece su predisposición a acoger la inversión china.
[40] Por el estrecho de Malaca transita el 80 % del petróleo importado por China.
[41] KARDON y LEUTERT. *Op. cit.*
[42] PLA-N (People Liberation Army – Navy). El servicio naval de las Fuerzas Armadas chinas; su marina de guerra.

Es en el Índico donde China tiene grandes inversiones en los puertos del denominado «collar de perlas» (Gwadar en Pakistán, Hambantota y Colombo en Sri Lanka, Chittagong en Bangladés, o Kyaukpyu en Myanmar), todos ellos o bien cercanos a puntos de estrangulamiento críticos (*choke points*) como Ormuz o Bab-el-Mandeb, y/o que sirven de punto de entrada/salida de corredores terrestre u oleoductos[43] (figura 4), que permiten a China disminuir algo su dependencia de Malaca, su gran vulnerabilidad en rutas marítimas, y por tanto en sus intereses comerciales y energéticos.



Contar con «influencia» en los puertos de la región y con capacidad potencial de desplegar fuerzas navales, es un factor casi existencial para Pekín. Entre los distintos puertos de la región destacan Gwadar (entrada al Pérsico y origen de corredor terrestre), Hambantonta, así como la base naval de Yibuti (única base naval china en el exterior), todos de enorme importancia estratégica para China y donde sus empresas tienen una relevancia destacable, y aunque sometidas a la soberanía nacional, podrían servir de bases de apoyo a los buques de guerra chinos.

[43] Corredor terrestre que une Gwadar con China (con la Ruta de la Seda terrestre) o bien el oleoducto que une Myanmar con China y que evita el estrecho de Malaca.

Se debe mencionar la influencia china en Europa, destino clave de los productos manufacturados chinos, donde la presencia de empresas chinas[44] es muy relevante en Grecia (en el Pireo, donde COSCO tiene participación mayoritaria en las terminales del puerto, opera dos a través de una filial, y tiene el control operativo mediante participación mayoritaria en la autoridad portuaria), así como en Alemania (COSCO tiene participación en una terminal del puerto de Hamburgo), Países Bajos (COSCO y Hutchison tienen participación en terminales del puerto de Róterdam, siendo la segunda la mayor operadora de contenedores del puerto), Bélgica (COSCO controla una terminal en el puerto de Brujas), España (COSCO tiene participación mayoritaria en terminales de Valencia y Bilbao, y Hutchison participa en Barcelona) e Italia, entre otros.

La UE adoptó, en 2019, nuevas medidas para controlar las inversiones extranjeras en infraestructuras críticas, incluyendo los puertos. A esto se suma que en los últimos años distintos Gobiernos europeos han mostrado preocupación por el posible uso de empresas estatales chinas para ejercer influencia política, e incluso por esas inversiones a gran escala en puertos, que en algunos casos son centros logísticos para material y equipamiento militar de la OTAN[45].

Esta desconfianza hacia las inversiones y presencia de empresas chinas en los puertos empieza a tener carácter global, sobre todo tras casos como el sucedido en Sri Lanka, que cayó en la denominada «diplomacia de la trampa de la deuda[46]». El país acumuló una deuda de más de ocho mil millones de dólares con las empresas SOE chinas, de los cuales más de mil cien millones se utilizaron para construir el puerto de Hambantota (de dudoso interés comercial, pero de gran interés militar para China por su situación estratégica). En 2017, se acordó arrendar el puerto a China durante 99 años a cambio de reducir la deuda, aunque en 2024 se tuvo que renegociar. Este caso ha provocado preocupación a nivel general sobre la influencia económica y geopolítica de China a través de préstamos depredadores, y los riesgos para los países más pequeños que llevan a cabo acuerdos de infraestructuras con China. Algo similar sucede con el

[44] Las tres principales empresas chinas que operan en Europa son: COSCO Shipping, China Merchant Ports Holdings y Hutchison Port Holdings. Datos sobre influencia de estas empresas en países de la UE. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG /2023/739367/EPRS_ATA(2023)739367_EN.pdf

[45] *Ibidem*.

[46] La trampa de la deuda.

Corredor Económico China-Pakistán, que une la Ruta de la Seda (terrestre) en territorio chino con el puerto pakistaní de Gwadar[47].

Como ya se ha mencionado, proyectos de infraestructuras portuarias respaldados por China se están desarrollando por todo el sur global (la mayoría con potencial de doble uso civil-militar[48]), y muchos de ellos en condiciones de financiación insostenibles, falta de transparencia y poco respeto por las normas medioambientales y sociales.

Preocupación ante el desarrollo del poder portuario chino a nivel global

Aunque lo previsible sería que China buscara contar con bases navales en el extranjero (actualmente solo cuenta con la de Yibuti) para apoyar el despliegue de su fuerza naval y así controlar y proteger las rutas marítimas, de las que es dependiente, la realidad es que el Partido Comunista Chino (PCCh), inteligentemente, ha optado por invertir en puertos civiles como forma de influir en el comercio y la logística globales y, si fuera necesario, para utilizarlos (potencialmente) en apoyo a sus fuerzas navales[49].

Sin embargo, esta aproximación ambigua despierta preocupación ante el posible uso por parte de China de puertos extranjeros con fines militares. Aunque las cifras varían según las fuentes, Council on Foreign Relations (CFR) contabiliza 130 proyectos portuarios a nivel global con inversión china, de los cuales, en 17 China tiene un porcentaje de participación (*ownership*) mayoritario. De todos ellos, la mayoría (90) tienen potencial físico para uso militar, en particular en 14 de los 17 donde China tiene participación mayoritaria[50]. En la misma línea, y centrado específicamente en el sur global, el Center for Strategic & International Studies (CSIS) estima que, de los 70 proyectos portuarios comerciales en esa zona, 55 tienen potencial para uso naval, y confirmando las cifras de CFR, en los 10 donde China posee la mayor parte[51].

Esta preocupación es particularmente intensa en el Índico, por donde transcurre la citada «línea de vida marítima». A su única base naval en el extranjero, ubicada en Yibuti desde

[47] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south
[48] De los 70 proyectos portuarios comerciales que se desarrollan en el sur global, se estima que 55 tienen potencial para uso naval, que es más probable en los 10 proyectos donde China posee la mayor parte.
[49] https://www.cfr.org/trackers/china-overseas-ports
[50] *Ibidem*.
[51] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south

2017 (entrada al mar Rojo), se unen el puerto de Gwadar (Pakistán), tradicional candidato a militarización, y el de Khalifa (Emiratos Árabes Unidos), potencial instalación para apoyar las actividades navales de China (ambas en la zona del Pérsico)[52]. También se deben destacar la posibilidad de uso de la Base Naval de Ream (Camboya), así como, ya fuera del Índico, la de una base naval en la costa atlántica de África[53] (Guinea Ecuatorial), o el potencial uso dual[54] del puerto de Chancay (Perú).

Además, la propia infraestructura portuaria también se puede emplear para espionaje y recopilación de inteligencia. Con su influencia y control en terminales por todo el mundo, China podría espiar los movimientos comerciales y militares de terceros (incluido EE. UU.). Una investigación del Congreso americano de 2024 mostró equipos de comunicaciones en grúas fabricadas en China y ubicadas en puertos estadounidenses, lo que sugiere vulnerabilidades en cadenas de suministro, y opción a obtener datos comerciales y otra información sensible. Actualmente China cuenta con una posición de ventaja a través de la citada Logink (también conocida como la Plataforma Nacional de Información Pública de Transporte y Logística), implementada al menos en 24 puertos por todo el mundo, lo que permitiría a China acceder a información confidencial relacionada con el transporte, la fijación de precios y la gestión de mercancías (incluido el equipo militar), amenazando la seguridad económica y militar de Estados Unidos[55].

La reacción del hegemón marítimo, estados unidos

En el año 2000, Estados Unidos era el principal socio comercial para más del 80 % de los países del mundo. Hoy en día, esta cifra se ha reducido al 30 %, mientras que China se ha convertido en el principal socio comercial de más de 120 países. Lo es en Sudamérica, y sobre todo en África en términos de volumen total, eclipsando el comercio entre Estados Unidos y este continente por un factor de cuatro[56].

[52] *Ibidem*.
[53] https://thediplomat.com/2024/06/china-and-equatorial-guinea-why-their-new-comprehensive-strategic-partnership-matters/
[54] https://www.ft.com/content/f6589d13-6014-47d0-8cc5-e98a0b7ad0bc
[55] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south
[56] *Ibidem*.

En lo relativo a puertos, las compañías portuarias estadounidenses no obtienen buenas puntuaciones en los *rankings* globales. Ninguna de las 10 principales compañías navieras del mundo, ni de los 10 principales operadores portuarios marítimos a nivel global son estadounidenses, y solo cuatro puertos estadounidenses están entre los 50 más concurridos del mundo. En cuanto a los puertos ultramarinos, Estados Unidos no gestiona ni posee ningún puerto comercial fuera de su territorio.

Actualmente China domina el comercio marítimo en términos de volumen, actividad de construcción naval, y construcción y propiedad de puertos en todo el mundo, y esta situación pone en riesgo los intereses económicos y las prioridades de seguridad nacional de Estados Unidos[57]. Mientras China se presenta como la gran esperanza geoeconómica global, EE. UU. trata de resistir generando temores geopolíticos sobre las iniciativas e inversiones chinas.

Se puede mencionar, a modo de ejemplo, que en 2019 el entonces secretario de Estado estadounidense Mike Pompeo presionaba a Pakistán, Panamá, Israel y otros países para que desconfiaran de las inversiones chinas y sus riesgos, enfatizando que los esfuerzos de China para construir puertos en todo el mundo no eran por ser buenos constructores de infraestructuras o eficaces gestores en transporte marítimo, sino para poder contar con un elemento de seguridad nacional estatal en cada puerto extranjero. Quería que todo el mundo entendiera la amenaza de China a través de los peligros de las inversiones portuarias. En la misma línea, ya en 2018, Mike Pence, entonces vicepresidente de EE. UU. destacaba que su país no ahogaba a sus socios en un «mar de deuda», ni comprometía o coaccionaba su independencia.

Toda una ofensiva reactiva a la expansión portuaria china por parte de Estados Unidos, que buscaba construir un discurso de miedo sobre las supuestas intenciones de China de controlar el mundo utilizando los efectos geopolíticos del transporte y de los puertos, y, en consecuencia, abogando porque todos los países del mundo deberían rechazar esa estrategia[58]. El desafío americano al ascenso chino se sostiene en dos elementos clave del poder portuario: contar con una red de bases (navales) que dan apoyo a una marina oceánica, y la presencia de servicios globales en ciudades portuarias[59]. En todo

[57] https://www.csis.org/analysis/responding-chinas-growing-influence-ports-global-south
[58] NOORALI y MAMADOUH. *Op. cit.*
[59] NOORALI, FLINT y AHMADI. *Op. cit.*

caso, Estados Unidos no tiene ambiciones de convertirse en potencia portuaria, pero sí de evitar que China lo consiga.

Podemos concluir que la transición geopolítica actual está impulsada por el propósito de un país de convertirse en la potencia portuaria mundial, y el intento de la potencia hegemónica en declive de negar este ascenso.

Así, Estados Unidos, con una clara orientación geopolítica basada en el realismo, está apoyando proyectos portuarios de la India en la región del Indopacífico, como contrapartida a la estrategia china del «collar de perlas», pero los hechos nos muestran que la transición geopolítica está impulsada por procesos económicos y no solo por cálculos realistas[60], y acciones como la retirada de Washington del Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica en 2017, o la creciente presencia de China en las economías de los países de Oriente Medio y África, no favorecen las ambiciones americanas[61].

En los últimos años, y a pesar de los desafíos realistas de Estados Unidos y la India, el ascenso de China como potencia portuaria dominante ha continuado, lo que podría llevar a Washington a un continuo declive de su poder hegemónico si sigue prestando poca atención a los componentes del poder portuario en su política exterior.

Sin embargo, en los últimos meses, Estados Unidos está empezando a tomar conciencia de su cada vez más debilitada hegemonía marítima y está comenzando a ser más activa. El pasado 9 de abril (2025), el presidente Trump firmó una Orden Ejecutiva[62] para «restaurar el dominio marítimo» de EE. UU., que, en su artículo 5, propone una serie de acciones contra lo que considera acciones injustas de China en los sectores marítimos, logístico y de construcción naval, y en particular en equipos portuarios para manejo de carga en los puertos, sobre todo en grúas. El pasado mes de febrero se publicó el Plan de Acción[63] derivado de esta Orden Ejecutiva, que incluye medidas más concretas, centradas principalmente en recuperar la capacidad de construcción naval, y revitalizar la base industrial marítima y la flota comercial estadounidense. A estas iniciativas se

[60] La creación del pacto militar y de seguridad AUKUS en 2021 en el Indopacífico son signos del dominio del pensamiento geoestratégico en la política exterior estadounidense hacia China.
[61] *Ibidem*.
[62] https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/04/restoring-americas-maritime-dominance/
[63] https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2026/02/Restoring-Americas-Maritime-Dominance.pdf

suma el proyecto de ley denominada «ley SHIPS[64]», que pretende restablecer la industria de construcción naval americana, y se presenta como una medida de seguridad nacional para contrarrestar el dominio de China en la construcción naval y en el transporte marítimo global.

En lo relativo específicamente a control de los puertos, la nueva Administración americana está siendo más contundente en su estrategia de contrarrestar la influencia china en el denominado hemisferio occidental como se articula en su nueva *Estrategia de Seguridad Nacional*[65], y en particular en Hispanoamérica. Así, está ejerciendo presión para tratar de reducir la presencia china (ejercida de la empresa Hutchinson Ports Holding) en los puertos de Balboa y Cristóbal, a ambos lados del canal de Panamá[66], o sobre el gobierno de Perú, a modo de advertencia para la región y para el mundo en general, ante el temor de que pierda soberanía en la supervisión del puerto de Chancay, operada por Cosco Shipping Ports, y donde la inversión mayoritaria proviene de China. El mensaje es que el dinero barato chino se paga en soberanía[67].

La realidad es que Estados Unidos no puede responder por sí solo ante la creciente presencia china en los puertos de todo el mundo, particularmente en los del sur global; y una de sus posibles estrategias debería ser apoyarse en la financiación y experiencia de bancos de desarrollo[68]. Sin embargo, las condiciones de los créditos chinos, sumadas a la influencia creciente de China en estas instituciones, dificultan el proceso[69].

A modo de conclusión

El ascenso de China como potencia marítima es extraordinario; está construyendo la industria marítima más poderosa del mundo; domina la construcción de buques mercantes, empresas chinas tienen intereses, gestionan y operan en más de 100 puertos en el mundo, tiene una ventaja con EE. UU. de 40 a 1 en operaciones de flota comercial,

[64] SHIPS (Shipbuilding and Harbour Infrastructure and Prosperity and Security - SHIPS - for America Act). https://www.congress.gov/bill/119th-congress/house-bill/3151/all-actions

[65] En lo relativo al hemisferio Occidental, destaca «… la reducción de la influencia externa adversaria —desde el control de instalaciones militares, puertos e infraestructuras clave hasta la compra de activos estratégicos…». Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

[66] https://www.bbc.com/news/articles/c1km4vj3pl0o

[67] https://cnnespanol.cnn.com/2026/02/11/eeuu/preocupacion-peru-facultades-puerto-chancay-china-orix

[68] Como el Banco Mundial, Banco Europeo de Inversiones, Banco Africano de Desarrollo, Banco Interamericano de Desarrollo, etc.

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

y cuenta con una posición dominante en sistemas logísticos, tecnología marítima y producción de equipo[70]. En este escenario, el control de los puertos se suma como elemento adicional, pero crítico, en la consolidación del poder marítimo chino.

Actualmente China cuenta con la mayor y mejor estructura portuaria del mundo, con 7 de los 10 puertos más importantes del mundo en su territorio, y tiene vínculos con más de 600 a nivel global. Además, controla, gestiona u opera terminales en 96 puertos extranjeros, de los que 36 están entre los 100 más importantes del mundo en tráfico de contenedores (otros 25 están en la propia China continental)[71]. Esta red de puertos permite a China optimizar su comercio marítimo a nivel global. Destaca sobre el resto de los países en su nivel de conectividad marítima, lo que le permite la máxima eficiencia comercial. No solo domina el comercio marítimo mundial, sino que es el más eficiente.

Retomando los elementos de la triada de Mahan, China domina los dos primeros, la capacidad manufacturera y la industria marítima. No cuenta con una red global de bases navales que le permita desplegar su fuerza naval por todo el mundo, pero de una forma más «amable» está tratando de crear una red de puertos (bajo cierto control de empresas chinas) de potencial uso dual, que además de uso comercial, le permitan también su empleo a nivel militar, apoyando y sosteniendo sus despliegues navales.

La vulnerabilidad china se centra en el tercer elemento, la fuerza naval que le permita el control del mar y de las rutas comerciales. EE. UU. sigue siendo el hegemón con su poderosa US Navy, aunque la riqueza que China genera con el comercio marítimo le está permitiendo construir una marina de guerra que en menos de dos décadas podría plantar cara a la US Navy. China ambiciona no depender de terceros para asegurar la libertad de navegación y la seguridad de sus rutas comerciales de interés. Mahan en estado puro.

En cuanto a las áreas de interés prioritario para China, son el Índico (ruta comercial con Europa, y ruta energética con el Pérsico) y el sur global (gran proveedor de materias primas y energía), ambas críticas para los intereses comerciales y estratégicos chinos.

[70] https://www.washingtonexaminer.com/restoring-america/courage-strength-optimism/3855812/maritime-wake-up-call-competing-with-china-at-sea/
[71] KARDON y LEUTERT. *Op. cit.*

China argumenta su expansión portuaria con un discurso de esperanza geoeconómica, que materializa en el renacimiento de la Ruta de la Seda (en particular en su dimensión marítima), y busca convencer a terceros países a que confíen sus puertos a China y así favorecer su desarrollo económico. En oposición, Estados Unidos, en un discurso hegemónico, alerta de riesgos geopolíticos derivados del auge de China, que presenta como una amenaza para su seguridad nacional y el orden democrático y libre occidental. Argumenta que los puertos extranjeros bajo inversión china serán lugares donde las fuerzas navales chinas podrán desplegarse en tiempos de necesidad.

El hecho innegable es que aquel país que sea la potencia portuaria dominante tiene el mayor potencial para impulsar la transición geopolítica actual y configurar el próximo orden geopolítico mundial; los puertos no dejan de ser un medio, e incluso un fin, del potencial de China para cambiar el panorama geopolítico.

Nos encontramos en la actualidad en un período de transición geopolítica hacia un orden multipolar, donde los distintos polos de poder tratan de mejorar su posición. En este marco, los puertos desempeñan un papel protagonista en la competencia geopolítica ya que facilitan la proyección de alcance económico y estratégico a través de los océanos. Construir y controlar puertos para establecer redes comerciales influye de manera determinante en la distribución geográfica del poder en el sistema internacional.

A modo de lección histórica, podemos recordar que transiciones geopolíticas anteriores han implicado intentos de controlar la masa continental euroasiática; podemos citar los de Napoleón y Hitler, basados en estrategias continentales que terminaron en fracaso.

En este caso, y siendo también Eurasia el centro de la actual transición geopolítica, la estrategia china es diferente, ya que utiliza como medios geopolíticos a los puertos y no a los pelotones. La estrategia del poder portuario tiene el potencial de ser más eficaz, ya que no se basa en una falsa dicotomía geopolítica entre el poder terrestre y el marítimo o entre los ámbitos continental y marítimo. Los puertos, como nodos de las redes económicas, tienen el potencial de actuar como puertas de enlace entre los océanos y la masa continental euroasiática.

Todas las grandes potencias marítimas de la historia construyeron su fortaleza naval sobre una base comercial y una capacidad naviera global. Estados Unidos también lo hizo en su día. Reconstruir esa base no es una opción, es una necesidad, si Washington

pretende seguir siendo potencia global en el siglo XXI[72]. Maniobrar para impedir o limitar el auge marítimo chino no es suficiente; se trata de recuperar la iniciativa.

La reflexión final nos lleva a considerar que si China consigue desarrollar una fuerza naval que pueda disputar a EE. UU. el control de los mares y las rutas marítimas, en particular en el Indopacífico, se convertiría en el hegemón marítimo regional, con probable vocación global, pudiendo llegar a convertirse en la primera gran potencia híbrida «continental-marítima» de la era moderna. Para esta empresa, contar con una red global de puertos, que además de uso comercial puedan tener uso militar (actuar como bases navales), es condición imprescindible. Por el contrario, para EE. UU. evitar esa red de puertos bajo influencia china, es condición necesaria (posiblemente no suficiente) para evitar el ascenso de China a hegemón marítimo global.

La realidad es que Occidente (actualmente Estados Unidos, pero en el pasado ingleses, holandeses, españoles y portugueses), que ha controlado los mares durante los últimos 500 años, garantizando la libertad de navegación y la seguridad de las rutas, puede ser desplazado por un nuevo emperador de los mares, un rey Neptuno de la dinastía del Partido Comunista Chino.

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

[72] https://www.washingtonexaminer.com/restoring-america/courage-strength-optimism/3855812/maritime-wake-up-call-competing-with-china-at-sea/

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

20/2026 10 de marzo de 2026

Ignacio Fuente Cobo

La guerra de Ucrania (octubre 2024 – septiembre 2025). Desgaste, resistencia y estancamiento en el umbral de su cuarto invierno

La guerra de Ucrania (octubre 2024 – septiembre 2025). Desgaste, resistencia y estancamiento en el umbral de su cuarto invierno

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

La guerra en Ucrania está transformando el carácter de la guerra moderna, de manera que sus efectos en los niveles estratégico, operacional y táctico afectarán profundamente a los conflictos futuros. En el momento de concluir estas líneas, en septiembre de 2025, la guerra permanece estancada política y militarmente, marcada por la falta de avance en el proceso de paz, la transformación de la morfología del frente debido al uso de nuevas tecnologías, la dificultad de ejercer acciones ofensivas decisivas y la dificultad de conciliar las posturas de unos contendientes que parecen haber llegado a la conclusión de que pueden obtener mejores resultados en los campos de batalla que en la mesa de negociación.

Próximo a entrar en su quinto año, la situación militar inconclusa y las posturas irreconciliables hacen que no exista una verdadera voluntad para el diálogo que permita poner fin a una guerra en Ucrania que 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 estos momentos, no se sabe cómo terminará el conflicto en Ucrania y si Moscú logrará al final sus objetivos, pero se contempla con preocupación como, desde el fin al mismo de la Guerra Fría, nunca ha vivido Europa, momentos tan peligrosos.

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.

El comportamiento de una potencia revisionista como Rusia, que entiende que el único nivel adecuado de seguridad consiste en ser dominante en los espacios geográficos que le rodean, hace que Europa crea en la posibilidad de que la guerra se extienda y termine desbordando las fronteras de Ucrania. La perspectiva negativa de la evolución del conflicto refuerza la tendencia al pesimismo sobre su desenlace e incrementa el temor a verse involucrados en la guerra, de unas sociedades europeas acostumbradas a vivir, desde hace generaciones, en un entorno de paz. Cabe esperar que, al final, todos los actores participantes, involucrados en el conflicto terminaran por adoptar una posición pragmática y asuman que siempre es mejor prevenir que curar y negociar que combatir. Hay que confiar en que, en una Europa que parece abocada a la guerra, la cordura prevalezca sobre la temeridad.

Palabras clave:

Guerra, Ucrania, Estancamiento, Desgaste, Drones.

The war in Ukraine (October 2024 - September 2025). Wear, resistance and stagnation on the threshold of its fourth winter

Abstract:

The war in Ukraine is transforming the nature of modern warfare and its effects at the strategic, operational, and tactical levels will profoundly affect future conflicts. At the time of writing, in September 2025, the war remains at a political and military stalemate, marked by the lack of progress in the peace process, the transformation of the front's morphology. That is due to the use of new technologies, the difficulty of carrying out decisive offensive actions, and the difficulty of reconciling the positions of two actors, who seem to have concluded that they can achieve better results on the battlefield than at the negotiating table.

Nearly entering its fifth year, the inconclusive military situation and irreconcilable positions mean there is no real will for a real dialogue that might put an end to the war in Ukraine. It risks becoming, contradicting Clausewitz, an end in itself rather than a means to a political objective. We do not know how the conflict in Ukraine will end or whether Moscow will ultimately achieve its objectives, but we are concerned that, since the end of the Cold War, Europe has never experienced such dangerous times.

The behavior of a revisionist power like Russia, which believes that the only adequate level of security consists in dominating the geographical surrounding areas, makes it credible that the war could spread and eventually spill over beyond Ukraine's borders. The negative outlook for the conflict's evolution reinforces the tendency toward pessimism and increases the fear of becoming involved in war among European societies accustomed to living, for generations, in an environment of peace. We want to think that, in the end, all the actors involved in the conflict will eventually adopt a pragmatic approach, assuming that prevention is always better than cure and negotiation than fight. Let us hope that, in a Europe that seems headed for war, sanity will prevail over recklessness.

Keywords:

War, Ukraine, Stalemate, Attrition, Drones.

Introducción

A finales de 2024, la guerra en Ucrania se encontraba finalizando su tercer año desde que comenzase la invasión rusa en febrero del 2022, sin que se atisbase ningún indicio de que se pudiera concluir pronto. Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa se habían mantenido durante todo el año siempre a la ofensiva, pero con objetivos limitados y un enfoque prudente para limitar sus pérdidas al máximo. 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, Lyssytchansk y Bajmut).

La secuencia ofensiva iniciada con la conquista de Avdiivka en febrero de 2024 no había alcanzado su punto culminante, sino que continuaba sin detención, si bien los avances de sus tropas en la región del Donbás eran marginales, debido a la creciente guerra de drones que había pasado a convertirse en el elemento diferenciador de los campos de batalla.

A pesar de su lento progreso, Rusia mostraba, en esos momentos, una situación militar favorable. Utilizando una táctica tipo «salami», con avances mínimos pero acumulativos de sus tropas, los rusos habían sido capaces de mantener su potencial ofensivo, e incluso incrementarlo a medida que avanzaba la guerra, a pesar de las enormes pérdidas sufridas. El jefe del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas de Rusia, general Valeri Guerásimov, confiaba en mantener la iniciativa, a medida que sus tropas llevaban a cabo ofensivas a lo largo de todo el frente, a pesar de la considerable ayuda militar occidental recibida por Ucrania por parte de más de treinta países, de modo que las contribuciones más significativas fueron las realizadas por Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania, Francia y Dinamarca (EFE, 2024).

Esta confianza se basaba en el hecho de que el Ejército ruso se había fortalecido en número de efectivos y armamento, de manera que, si en marzo de 2022 tenía en la zona de operaciones 130 000 soldados y mil ochocientos carros de combate, a principios de 2025 este número había aumentado hasta los 650 000 soldados y 3400 carros de combate[1]. Además, el suministro de munición de artillería, municiones merodeadoras y misiles balísticos de Irán y Corea del Norte le estaban permitiendo reforzar su capacidad

[1] Datos proporcionados al autor durante su visita a Ucrania en febrero de 2025.

de combate, a pesar de las pérdidas humanas y materiales, lo que acentuaba su ventaja militar.

Los éxitos militares rusos en la batalla de Bajmut en 2023 y en la toma de Avdiivka en marzo de 2024, obtenidos con un coste en vidas humanas enorme, colocaron al presidente ruso, Vladimir Putin Moscú, en una posición ventajosa ante cualquier tipo de negociaciones de paz, lo que suponía que Rusia solo se mostraba dispuesta a aceptar unos términos para el alto el fuego que estuvieran próximos a la capitulación. La 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, Moscú había adaptado durante los años precedentes su economía al esfuerzo de guerra por lo que podría limitar 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 en menos del 10 %, Rusia parecía ser capaz de atender las necesidades de su población y abastecer 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. El presidente ruso no parecía tener ninguna urgencia para negociar, al menos, mientras se 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 listos a luchar durante uno, dos, tres años, el tiempo que sea necesario. Ya combatimos contra Suecia veintiún años entre 1700 y 1721, bajo Pedro I el Grande. ¿Cuánto tiempo están ustedes dispuestos a luchar?» (Dupont, 2025).

Ucrania en una situación difícil pero no trágica

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 mil

doscientos 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. Ucrania, pese a la dificultad, seguía apostando por la resistencia total y buscaba oportunidades para cambiar el equilibrio mediante incursiones sorpresivas que le permitieran maximizar el apoyo internacional

La más importante de estas incursiones ucranianas fue la que tuvo lugar en el óblast ruso de Kursk a comienzos de agosto de 2024. La captura de territorio de una región rusa introdujo una nueva dinámica en el conflicto dado que, por primera vez, la guerra se trasladaba a territorio internacionalmente reconocido como ruso. Aunque las autoridades ucranianas alegaron que la operación en Kursk se lanzó, sobre todo, para impedir una incursión rusa en el óblast de Sumy, la razón era más política que militar y estaría más bien en la necesidad de dar cartas a Kiev para negociar con Moscú durante unas futuras conversaciones diplomáticas.

Sin embargo, sacarle provecho a la situación en Kursk resultó mucho más complicado para Ucrania de lo que, inicialmente, había pensado. Pese a los esfuerzos por evitarlo, a finales de 2024, Rusia había podido recuperar casi la mitad del territorio tomado por los ucranianos y todo hacía pensar que el resto del territorio de Kursk terminaría por caer en manos rusas en breve plazo. Además, para la realización de esta operación el ejército ucraniano tuvo que retirar un considerable número de tropas de Donetsk, donde las fuerzas rusas estaban avanzando, lo que condujo a un deterioro de la situación en este sector en las semanas y meses posteriores al comienzo de la operación ucraniana en Kursk (Martínez, 2025).

De esta manera, a finales de 2024, el territorio ucraniano ocupado por Rusia era, aproximadamente, el 18,14 % de la superficie total del país, lo que equivalía a unos 109,000 km². Ello suponía que, a pesar de la dureza de los combates que habían tenido lugar en ese año, Rusia había conquistado 3200 km² de territorio ucraniano, un aumento insignificante de tan solo el 0,54 % respecto al inicio de 2024, con un ritmo de avance que se había ido ralentizando hasta casi detenerse en diciembre. Este control se concentraba, principalmente, en las regiones orientales de Ucrania, como Donetsk y Lugansk, así como partes de Jersón y Zaporiyia (Le Grand Continent, 2025a). A este

ritmo, Rusia necesitaría más de dos años (alrededor de veintiséis meses) para ocupar completamente el resto del territorio que todavía controlaba Ucrania en esta región (Le Grand Continent, 2025b).

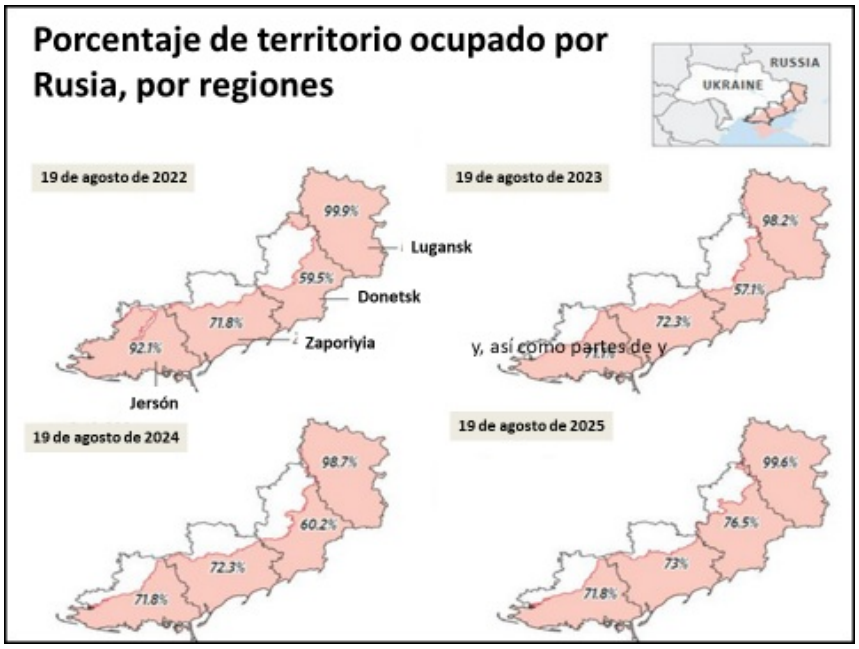


Figura 1. Fuente: elaboración propia a partir de *Le Grand Continent.* (2025, 9 de enero)

Pero 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, ciento diez brigadas, encuadradas en dieciocho Cuerpos de Ejército, de manera que pudieran alcanzar una tasa de cobertura de personal del 85 % (Independent, 2025).

Aunque los Estados Unidos habían tratado de convencer a Zelensky de reducir la edad de reclutamiento de veinticinco a dieciocho años, el presidente ucraniano se resistió a esta medida con la esperanza de preservar a las futuras generaciones, en un país

sometido a una trágica sangría demográfica. Pero más allá de consideraciones políticas, la realidad era más complicada. Las condiciones en el frente se habían vuelto tremendamente difíciles, con los soldados luchando durante años sin rotación, teniendo que soportar un lento pero constante avance de las fuerzas rusas y soportando enormes pérdidas, lo que actuaba como un desincentivo significativo 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 videos en las redes sociales, que mostraban a hombres gritando mientras eran arrastrados por las calles 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, había denunciado de forma pública en diciembre de 2023, lo que motivó su dimisión en circunstancias sospechosas (El Mundo, 2024).

La nueva presidencia norteamericana. ¿Un cambio en las reglas de juego?

A comienzos de año, las esperanzas de las cancillerías europeas de poner fin a la guerra estaban puestas en el nuevo presidente norteamericano, el republicano Donald Trump, que acababa de ganar las elecciones de noviembre con una aplastante victoria y que había prometido repetidamente en 2023 y 2024 un nuevo esfuerzo diplomático que pondría fin a la guerra en Ucrania en «cuestión de 24 horas» (BBC Mundo, 2025).

La llegada de la nueva administración del presidente Trump supuso el motivo por el que los Estados Unidos se enfrentaran a varios desafíos principales en relación con Ucrania, los cuales, según Michael Kofman de la Fundación Carnegie para la Paz Internacional, podían resumirse en los siguientes. «En primer lugar, van a heredar una guerra con una trayectoria muy negativa, sin contar con un tiempo prolongado para estabilizar la situación». «En segundo lugar, lo van a heredar sin una clara teoría de éxito» (Kofman y Evans, 2024).

Sin una visión clara sobre cómo podrían los Estados Unidos forzar el fin de la guerra, la actitud del presidente norteamericano Trump hacia Rusia y su posición ante la guerra de Ucrania ha sido siempre controvertida. Aunque siempre se ha mostrado crítico sobre la misma y ha llegado a afirmar que, si él hubiera sido presidente, esta guerra nunca se

habría producido; Trump ha mostrado una visión ambivalente sobre el presidente ruso. Durante la campaña presidencial, elogió repetidamente a Putin al que al que llegó a calificar de «genio» cuando se disponía a invadir Ucrania en 2022 y ello por posicionarse militarmente en una situación en la que Rusia podía apoderarse de grandes extensiones de territorio aplicando una línea dura (Travis y Sexton, 2025).

La ambigüedad norteamericana sobre la continuidad de la guerra y el apoyo que los Estados Unidos debían prestar a Ucrania favorecían las posiciones rusas sobre cuál debía ser el resultado final de la misma. Estas habían sido expuestas en un discurso pronunciado el 14 de junio de 2024 (Seddon y Schwartz, 2025) por el presidente ruso Vladimir Putin, cuando manifestó su disposición a considerar un alto el fuego, pero solo si se cumplían una serie de duras condiciones para Ucrania; estas eran básicamente: en primer lugar, el reconocimiento de la soberanía rusa sobre Crimea y las regiones de Donetsk, Lugansk, Jersón y Zaporiya —además de Crimea—, 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». Por último, el levantamiento 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 y confiar en que su población rusófona mayoritaria 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 incorporación a Rusia de los territorios ya ocupados y anexionados (Le Grand Continent, 2024a).

Tanto Ucrania como sus aliados europeos 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» (Huffington Post España, 2024).

Pero los norteamericanos tenían una visión diferente. La postura de la administración Trump sobre la necesidad de negociar una «pronta resolución» a la guerra en Ucrania pasaba por la «incorporación del Donbás a Rusia» y el «reconocimiento internacional de Crimea como territorio ruso» (Castaño, 2025), muy en la línea de los planteamientos defendidos por Putin, quien no dudó en apoyar la campaña electoral del republicano utilizando todos los recursos a su alcance. Más que afinidad personal, o ideológica, la actitud del líder ruso obedecía al simple pragmatismo, ya que Putin veía en Trump una política estadounidense más favorable para los intereses rusos (Le Grand Contient, 2024b).

Zelenski, un presidente incómodo para la administración Trump

Trump se había mostrado siempre muy crítico con las ayudas concedidas por la administración de Biden a Ucrania, y calificó de forma irónica al presidente de Ucrania Volodimir Zelenski como «un gran hombre de negocios», al cual «le hemos dado cientos de miles de millones de dólares; cada vez que viene a Washington se lleva dinero» (Newtral.es, 2025). Esta actitud crítica de la nueva administración con el liderazgo ucraniano se tradujo en la suspensión temporal de toda la ayuda militar a Ucrania hasta que el Gobierno de Kiev «demuestre un compromiso de buena fe con la paz». El bloqueo afectaba a los equipos militares estadounidenses fuera de Ucrania, incluidas las armas que estaban siendo trasladadas en aviones y barcos, o que esperan en zonas de tránsito

en Polonia, lo que, para Ucrania, equivalía al colapso de una arteria fundamental para mantener a su ejército con vida (BBC News, 2025b).

Pero el punto culminante del desencuentro entre Trump y el presidente ucraniano Zelenski tuvo lugar durante la tensa conversación entre ambos mandatarios en la Casa Blanca en febrero de 2025, en presidente norteamericano reprochó al ucraniano de «estar ahora mismo jugando con la vida de millones de personas. Estás jugando con la Tercera Guerra Mundial. Lo que estás haciendo es una falta de respeto a este país, el país que te ha apoyado mucho más de lo que muchos dijeron que debía hacerlo». En esta ocasión, Trump recordó al ucraniano que «Si no tuvierais nuestras armas, esta guerra habría terminado en dos semanas» (Davies, 2025).

Después de este duro encuentro, parecía que las relaciones entre ambas partes estaban rotas. Sin embargo, la posición de la administración norteamericana fue cambiando a medida que se ponía de manifiesto su incapacidad para parar la guerra. En una publicación en su red social, *Truth Social*, Trump dijo que Putin tiene «amor» por el pueblo ruso y aseguró tener una «buena relación» con él para, a continuación, lanzar una seria advertencia «¡Detenga esta ridícula Guerra! Sólo va a empeorar. Si no llegamos a un "acuerdo", y pronto, no tengo otra opción que poner altos niveles de impuestos, aranceles y sanciones sobre cualquier cosa que sea vendida por Rusia a Estados Unidos y varios otros países participantes» (BBC News, 2025a).

Esta amenaza estaba dirigida fundamentalmente hacia la opinión pública y las cancillerías de sus aliados occidentales para convencerles de que los Estados Unidos estaban haciendo algo. Pero se trataba de declaraciones retóricas con pocas posibilidades de convertirse en medidas efectivas. En realidad, no estaba claro qué más restricciones podía imponer Trump a Rusia, ya de por sí el país más sancionado del mundo con muy pocas entidades o sectores clave que no estuvieran sujetos a restricciones norteamericanas y europeas. Además, existían serias dudas sobre la eficacia del régimen sancionador y la necesidad de endurecerlo o complementarlo con otras medidas. Rusia había conseguido sostener su economía apoyándose en la venta de petróleo y gas en mercados internacionales, al tiempo que los bancos rusos y las empresas de la industria militar se habían adaptado bastante bien a las sanciones existentes y habían desarrollado soluciones ingeniosas para eludir las mismas (Semple, 2025).

Así lo entendían las autoridades rusas y fue el embajador adjunto de Rusia ante la ONU, Dimitri Polyanskiy, quien respondió al presidente norteamericano estadounidense diciendo que el Kremlin necesitaría saber qué acuerdo desearía Trump para detener la guerra antes de que Moscú lo pudiera aceptar. Para Rusia,

> «no es simplemente la cuestión de poner fin a la guerra. Está ante todo la cuestión de abordar las causas profundas de la crisis ucraniana. Tenemos que ver qué significa el 'acuerdo' en el razonamiento del presidente Trump. Él no es responsable de lo que Estados Unidos ha estado haciendo en Ucrania desde 2014, convirtiéndola en un país antirruso y armándola para la guerra con nosotros, pero ahora está en su poder detener esta política perversa» (Reuters, 2025).

Con ello, el embajador hacía referencia a la ayuda económica de miles de millones de dólares en recursos económicos y militares que Estados Unidos había venido entregando al gobierno de Volodymyr Zelensky.

La falta de resultados prácticos de las medidas de presión verbal norteamericanas llevó a la Casa Blanca a anunciar lo que parecía ser un giro estratégico ante la guerra en Ucrania. El 14 de julio de 2025, Trump endurecía su postura con la amenaza nuevas sanciones económicas y un paquete de armas avanzadas para Kiev, si Moscú no se atenía a negociar en un plazo de cincuenta días. Este paquete de ayuda militar por un valor de diez mil millones de dólares incluía misiles Patriot, sistemas de defensa aérea y artillería. La entrega se haría a través de la venta a países miembros de la OTAN, quienes, a su vez, transferirían el material bélico a Kiev.

El paquete podría incluir, además, la autorización para que Ucrania utilizase los dieciocho misiles ATACMS de trescientos kilómetros de alcance que poseía, contra objetivos en el interior de Rusia. También se consideró la posibilidad de enviar misiles de crucero Tomahawk con capacidad de alcanzar Moscú y San Petersburgo lo que, de producirse, zanjaría definitivamente el debate político y militar sobre el suministro de armamento avanzado a Ucrania de los años anteriores. Hasta entonces, cada vez que se ampliaba el alcance permitido para estos misiles, las fuerzas rusas trasladaban sus aviones y equipos más allá del radio de acción ucraniano, lo que limitaba la efectividad de los

ataques. Con la posible autorización para emplear los ATACMS a su máximo alcance, esta estrategia de evasión por parte de Rusia se vería limitada al permitir a Ucrania realizar ataques más profundos en territorio ruso (Defense News, 2024).

Ello evidenciaba la creciente frustración norteamericana con el presidente ruso, producto de la enfermedad del presidente estadounidense quien pensaba, en un principio, sería sencillo convencer a Putin para poner fin a la guerra. La conclusión a la que se llegó era que la única manera de lograr la paz consistía en aumentar de forma significativa el costo para Rusia de continuar el conflicto. Como afirmara Ignatius desde las páginas del *Washington Post*, «Trump está jugando duro con Putin. Está enfadado» (Ignatius, 2025).

Pero más allá de las cuestiones emocionales, este cambio de posición norteamericana obedecía a una clara lógica estratégica basada en el principio de «escalar para des-escalar», que consistía en aumentar la presión militar y económica sobre Rusia para forzar una negociación. De acuerdo con la misma, La decisión de Trump de intensificar la presión sobre Rusia buscaba dar respuesta a tres cuestiones principales: en primer lugar, obligar a Putin a tomarle seriamente dejando de disimular su disposición para negociar la paz, mientras ignoraba los llamados de Washington a un alto el fuego. En segundo lugar, Trump había llegado a la convicción de la utilidad de la fuerza como elemento disuasorio tras la experiencia de Irán, donde se demostró la eficacia del poder militar estadounidense con el uso de bombarderos B-2 y misiles Tomahawk contra su territorio. Finalmente, el convencimiento de que Putin solo accedería a negociar si se enfrentaba a una amenaza creíble de tener que enfrentarse a una mayor fuerza militar (Infobae, 2025).

Esta nueva estrategia de la administración Trump de alto riesgo tuvo un éxito inicial en agosto de 2025, al conseguir llevar a Rusia a la mesa de negociaciones en Alaska, pero también puso de relieve la posibilidad de que derivarse en una escalada mayor en el conflicto. Prueba de los riesgos en los que incurría la administración norteamericana, es el hecho de que Dmitri Medvédev, el belicoso vicepresidente del Consejo de Seguridad Nacional y expresidente de Rusia advirtiese sobre la escalada hacia una guerra nuclear con Estados Unidos en respuesta al ultimátum del presidente Trump, de «poner fin a la guerra en 50 días» o enfrentar severas sanciones. La calificación de Medvédev de esta amenaza como un «paso hacia la guerra» parecía hacer referencia, dentro de un peligroso «juego dialéctico de ultimátums», al sistema semiautomático de represalia

nuclear ruso «Dead Hand» que garantiza a Rusia poder lanzar un ataque nuclear de represalia si los submarinos y otros centros estratégicos —incluso su cúpula política y militar—, hubiera sido aniquilada (Lowther y McGiffin, 2024).

Los riesgos de escalada de esta estrategia basada en la gestión incremental de la tensión se pusieron de manifiesto cuando Trump ordenó el 1 de agosto de 2025, el despliegue de dos submarinos nucleares en áreas cercanas a Rusia, como medida preventiva ante lo que consideró «declaraciones imprudentes e incendiarias» de Medvédev (El País, 2025). En definitiva, la tensión entre Rusia y los Estados Unidos se materializaba mediante réplicas cruzadas, donde Estados Unidos desplegaba una fuerza nuclear estratégica y Rusia advertía de la gravedad de la situación nuclear, lo que elevaba el riesgo de guerra nuclear si la confrontación continuaba escalando. Cuando en una reunión en el Despacho Oval, se le preguntó a Trump hasta dónde estaría dispuesto a llegar si Putin decidía intensificar el enfrentamiento, su respuesta fue «No me hagas una pregunta como esa, "¿hasta dónde?" Solo quiero que la guerra se resuelva» (Infobae, 2025).

¿Es posible la paz? Una decisión política

Clausewitz decía que la política es la inteligencia rectora y la guerra solo es su instrumento. Cualquier solución al conflicto ucraniano siempre estará en el nivel político, de manera que cuando mayor intensidad tenga la guerra, también la tendrán las negociaciones para su conclusión. El 15 de agosto de 2025 se produjo la reunión entre Vladimir Putin y Donald Trump en la Base Conjunta Elmendorf-Richardson en Alaska, una antigua instalación de vigilancia militar estadounidense de la Guerra Fría. Fue el primer encuentro cara a cara entre ambos dirigentes desde el regreso de Trump a la presidencia de EE. UU.

El objetivo principal de la reunión era discutir la guerra en Ucrania y buscar avances hacia la paz. Pero ambos dirigentes divergían en la forma en cómo conseguirlo. Mientras Trump aspiraba a lograr un alto el fuego, Putin buscaba romper el aislamiento diplomático de Rusia y acercar posiciones comerciales entre Moscú y Washington. La reunión, descrita como «cordial pero distante» (Segura, 2025), reflejó la desconfianza estructural

entre Moscú y Washington, terminó en un completo fracaso. No se logró ningún acuerdo concreto ni avances significativos ni se anunció ningún alto el fuego en Ucrania.

Pero para Putin fue una clara victoria política y diplomática, ya que no solo logró una legitimidad que había perdido, sino que, además, controló la agenda, marcó los tiempos y límites de la discusión y resistió a las presiones de un presidente norteamericano, a quien la prensa llegó a calificar de «frustrado», «menos dominante» y «desconcertado» por su comportamiento durante la reunión (Bilazi, 2025). Evitando ceder en temas sensibles como Ucrania (Latorre, 2025). Rusia volvía a aparecer de nuevo en el escenario internacional como una gran potencia, exactamente lo que pretendía.

En definitiva, la cumbre fue simbólica y mediática y concluyó sin un acuerdo sustancial sobre Ucrania, más allá de una declaración de buena voluntad para continuar las conversaciones en el futuro. No es de extrañar que fuentes ucranianas afirmasen que Rusia habría aprovechado la Cumbre de Alaska del 15 de agosto para, entre otras cosas, «jugar con los tiempos» antes de una potencial ofensiva rusa para el otoño de 2025, que les permitiera apoderarse antes del 31 de diciembre de 2025, del resto de la provincia de Donetsk que no controlaban (Slattery *et al*., 2025).

El lunes posterior a la cumbre de Alaska, tuvo lugar en la Casa Blanca un encuentro urgente y poco habitual entre Donald Trump, Volodimir Zelenski y los líderes europeos —Keir Starmer (Reino Unido), Emmanuel Macron (Francia), Friedrich Merz (Alemania), Giorgia Meloni (Italia), y la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, además del secretario general de la OTAN, Mark Rutte—.

Aunque en público, muchos líderes europeos elogiaban a Trump para incentivar su implicación, todos ellos buscaban que ningún acuerdo de paz pusiera en peligro el futuro europeo ni la seguridad ucraniana (Gómez, 2025). Acompañando a Zelenski en la reunión con Trump, buscaban mostrar un frente unido de apoyo a Ucrania con el que influir directamente en las negociaciones sobre el futuro del conflicto y el logro de unas garantías de seguridad similares al artículo 5 de la OTAN, además de intentar contener posibles concesiones territoriales exigidas por Moscú (RTVE, 2025). El temor de los europeos era que el proceso de paz se limitara a un acuerdo entre Estados Unidos y Rusia, sin tener en cuenta las demandas y seguridad de Ucrania ni los intereses

europeos. Por ello, resultaba esencial visibilizar que Ucrania no negociaba de manera aislada y que la estabilidad europea dependía de las garantías otorgadas a Kiev.

Más allá de las apariencias, la gira fue un balón de oxígeno para Kiev, en un momento particularmente difícil de las operaciones militares, en que, en medio de una sangría de bajas ucranianas y un escenario marcado por la fatiga bélica con el invierno a la vuelta de la esquina, la capacidad de resistencia de Ucrania podía verse gravemente comprometida (Scarpellini, 2025). Se abordaron cuestiones delicadas como las demandas territoriales de Rusia (Donbás) y la no adhesión de Ucrania a la OTAN, que constituía el objetivo fundamental de las reclamaciones rusas.

Pero antes de abordar este espinoso asunto, había que resolver otros aspectos como eran las garantías de seguridad para Ucrania, el avance para una posible reunión trilateral con Putin y las condiciones para un eventual alto el fuego o acuerdo de paz. Trump expresó su intención de organizar próximamente un encuentro entre Putin y Zelenski para tratar estos temas, seguido de una posible cumbre trilateral, en la que también estuviera presente Zelenski. El presidente ucraniano mostró su disposición a participar en estos diálogos, mientras que los líderes europeos enfatizaron la necesidad de garantizar la seguridad y estabilidad para Ucrania y la región (Colas, 2025).

Para Kiev, la visita de Washington supuso un alivio en medio de un panorama cada vez más desfavorable militarmente y desesperanzador políticamente, en que Putin había dejado claro que no pensaba ceder en sus objetivos estratégicos, incluso si el conflicto se prolongaba durante años (Knight, 2025). Pero, aunque la reunión generó ciertas expectativas en la búsqueda de una solución negociada que parecía pasar por «territorios por paz con garantías», todavía quedaban numerosos interrogantes por resolver.

La «Coalición de voluntarios». ¿Una solución para Ucrania?

Las negociaciones entre Estados Unidos y Rusia no eran la única respuesta política y diplomática a la guerra ante unas eventuales negociaciones de paz entre Ucrania y Rusia. Para evitar que Ucrania se quedará sola, el 17 de febrero de 2025 se creó por iniciativa del presidente francés Emmanuel Macron la llamada «Coalición de Voluntarios para Ucrania», tras una primera reunión. Poco después, el 2 de marzo de 2025, se

celebró una segunda reunión en Londres organizada por el primer ministro británico Keir Starmer, donde se anunció de manera pública la formación de esta coalición. La Coalición de Voluntarios para Ucrania quedó finalmente configurada como una alianza internacional flexible y operativa formada por unos 35 países, principalmente europeos, aunque también incluía naciones como Canadá, Australia, Japón y Turquía.

Se buscaba impedir que Ucrania quedase excluida de un eventual proceso de paz, o alto el fuego con Rusia, lo que impulsó a varios países europeos a unirse para brindar garantías concretas de seguridad a Ucrania, de manera independiente de la OTAN y la Unión Europea (Huffington Post España, 2025). Su objetivo era, por tanto, político a la vez que militar, ya que suponía el compromiso explícito de unos veintiséis países de proporcionar apoyo más allá de la ayuda militar habitual, lo que incluía despliegue de tropas y asistencia en tierra, mar y aire para asegurar la paz y prevenir futuras agresiones rusas.

Este despliegue no implicaría una confrontación directa con Rusia, sino que debía actuar como una fuerza disuasoria para garantizar la seguridad duradera de Ucrania y fortalecer su ejército con más efectivos, formación y armamento. La iniciativa busca también responder a la percepción de cierta distanciación de Estados Unidos con Europa en el conflicto, actuando como un mecanismo independiente de la OTAN y otros organismos para asumir un papel activo en la defensa de Ucrania.

Una vez consolidada, el 18 de agosto de 2025, los treinta miembros de la «coalición de voluntarios», en su mayor parte europeos, bajo la supervisión del secretario general jefe de la OTAN, abordaron por videoconferencia la cuestión de las garantías de seguridad para Ucrania en el marco de un eventual acuerdo de paz con Rusia. Se trataba de ver de qué manera se podía extender una protección «de tipo artículo 5» de la OTAN (la cláusula cuasi automática de asistencia mutua entre países aliados) a Ucrania. Esta cláusula podría incluso ser más precisa que el artículo 5, que no constituye una obligación Intervención militar.

Una protección inspirada en la OTAN, pero sin la OTAN, permitiría de alguna manera, salvar las reticencias de Rusia que siempre se ha opuesto a una participación de la Alianza en el conflicto de Ucrania. En realidad, esta propuesta de sucedáneo «de la OTAN, pero sin la OTAN», presentaba una enorme ambigüedad, ya que una presencia

de tropas europeas miembros de la Alianza en ucrania a través de una cláusula similar al artículo 5 y contando con una protección, aunque fuera indirecta, de los Estados Unidos se parecía demasiado a la alianza atlántica. Al final cabo, «una OTAN sin la OTAN, es la OTAN» (Ricard y Vallet, 2025). En el caso de Rusia, parece improbable, como estima Jamie Shea, exsecretario general adjunto de la OTAN, que «Putin acepte garantías de seguridad similares al artículo 5, ya que eso equivaldría a una pertenencia a la OTAN o, al menos, conduciría inevitablemente a ello» (Rzheutska y Vlasenko, 2025).

En cualquier caso, la gran duda para los europeos estaba, sobre todo, en identificar hasta qué punto los Estados Unidos estarían dispuestos a implicarse en caso de que las fuerzas europeas o ucranianas fueran atacadas por los rusos. Una respuesta positiva, podría vencer la reticencia de muchos Estados europeos, o participar, en una coalición de países voluntarios, sabiendo que, en caso de que las cosas se pusieron difíciles, tenían las espaldas cubiertas por los norteamericanos.

Desde entonces, los europeos han intentado darle la forma más adecuada a un compromiso con los norteamericanos que debería materializarse en el despliegue concertado de una «fuerza de protección» (*Reassurance Force*) militar creíble, que los estados mayores estimaban en un mínimo de quince mil a veinte mil efectivos. Esta fuerza se constituiría en base a los compromisos individuales de los países que forman la «Coalición de Voluntarios», la cual se desplegaría lejos del frente —para evitar la confrontación directa con los rusos— y lo haría el momento en que las hostilidades terminasen (Le Monde, 2025).

Dado que parece improbable que los norteamericanos estén dispuestos a involucrarse excesivamente en Ucrania, el despliegue final de fuerzas en Ucrania, en caso de un alto al fuego, podría ser parecido al siguiente: las tropas ucranianas defenderían detrás de una zona desmilitarizada que patrullaría tropas neutrales de mantenimiento de la paz (quien las componen está todavía por ver, pero será difícil que sean europeas si nos atenemos a las declaraciones rusas). Los países europeos, por su parte, desplegarían «decenas de miles» de soldados que actuarían como una «fuerza disuasoria» y operarían más profundamente en Ucrania como una «tercera línea de defensa» y los medios estadounidenses actuarían todavía más en la retaguardia.

Lo que parece seguro es que, en ningún caso, los Estados Unidos enviarán tropas a suelo ucraniano, aunque sí estarían dispuestos a aportar «facilitadores estratégicos», como inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR); mando y control (C2). También podría proporcionar medios de defensa aérea, para apoyar un futuro despliegue sobre el terreno liderado por Europa, en la Ucrania de posguerra, como parte de las garantías de seguridad (Olmsted, Harward *et al*., 2025). En el fondo, con sus preocupaciones estratégicas entradas cada vez más en China, el mayor interés norteamericano pasaría por vender equipos militares a los europeos, para que luego estos los transfieran a Ucrania (Le Monde, 2025).

El nudo gordiano de la cuestión ucraniana para alcanzar un alto el fuego, o acuerdo de paz estaría en las garantías de seguridad, donde las misiones rusa, norteamericana y europea difieren de forma notable. La mayor ventaja de estas discrepancias es, quizá, que obligan a todas las fuerzas en presencia a revelar sus verdaderas intenciones. En este sentido, Moscú probablemente rechazaría una propuesta de garantía de seguridad para Ucrania como la que los funcionarios estadounidenses y europeos están discutiendo basada en la presencia de tropas de los países de la OTAN en Ucrania, como parte de tales garantías (Mappes *et al*., 2025). La propia portavoz del Ministerio de Relaciones Exteriores (MFA) ruso, Maria Zakharova, afirmaba el 18 de agosto que Rusia rechazaba «cualquier escenario que contemple la aparición en Ucrania de un contingente militar con la participación de países de la OTAN» (Sobieski et al., 2025).

También, Serguéi Lavrov, el todopoderoso ministro ruso de Asuntos Exteriores, ha advertido que sus «intereses de seguridad» deben ser tomados en cuenta en el marco de las negociaciones (Le Grand Continent, 2025c) y que, de no ser así, Rusia logrará por la fuerza sus objetivos bélicos que consisten en la eliminación de las amenazas a su seguridad «que sallen del territorio ucraniano», la protección de los derechos de las «personas de habla rusa y que creen pertenecer a la cultura rusa y la historia rusa», y la neutralidad ucraniana (Mappes *et al*., 2025).

Lo que viene a reconocer Lavrov es que Rusia sigue entendiendo que las supuestas «causas raíz» de la guerra son la expansión hacia el este de la OTAN y la discriminación de Ucrania contra los hablantes de rusos (Gibson *et al*., 2025). Se trata de una narrativa basada en la concepción ideológica y geográfica de una Ucrania que formaría parte del mundo ruso («Russkiy Mir»). Fue la expansión de la OTAN hacia el este la «causa

profunda» que rompió esta continuidad histórica y dio origen a la guerra. Mientras esta causa profunda no se resuelva, los objetivos de Rusia no cambiarán (Olmsted, Gibson *et al*., 2025) y la guerra continuará. En definitiva, el objetivo final del Kremlin en Ucrania sería controlar políticamente toda Ucrania, más que limitarse a apoderarse de determinados territorios ucranianos como el óblast de Donetsk (Harward *et al*., 2025).

Convencido de que podía ganar la guerra por desgaste, prolongando el conflicto mientras espera que el apoyo occidental se debilite, Putin rechazó, durante la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai del 4 de julio de 2025, toda participación rusa en negociaciones significativas para un acuerdo de alto el fuego, y exigió en su lugar que Ucrania aceptase una «desmilitarización irreversible» como condición previa para cualquier cese del fuego. Ello implica la rendición de Ucrania antes de avanzar en cualquier acuerdo (Daily Sabah, 2025).

En el umbral del cuarto invierno. Desgaste, resistencia y estancamiento

En el momento de cerrar estas líneas, la situación de la guerra en Ucrania se encuentra política y militarmente estancada. Desde el punto de vista militar, durante el año 2025, sobre todo, a partir de agosto, la morfología de la línea del frente ha cambiado mucho. Eso se debe, en primer lugar, a la acción de los drones, que ha modificado profundamente la manera de concebir el reconocimiento, la vigilancia, la defensa e, incluso, el abastecimiento de las tropas lo que dificulta la libertad de acción imprescindible para realizar acciones ofensivas decisivas. Y, en segundo lugar, por los problemas de recursos humanos de los ucranianos, que hace que muchas posiciones no sean defendidas físicamente, sino que son cubiertas por drones. Por tanto, pueden ser ocupadas sin que los ucranianos se perciban con tiempo suficiente para reaccionar o, simplemente, ser superadas para establecer posiciones detrás de lo que se considera la línea del frente.

Ello hace que la sorpresa aún sea posible, incluso en un campo de batalla parcialmente transparente donde el adversario puede observar concentraciones de fuerzas, pero no puede discernir de manera fiable la intención detrás de esas concentraciones (Kagan *et al*., 2024). La sorpresa es consecuencia de la explotación de las ventajas temporales que proporciona las innovaciones tecnológicas incorporadas en los momentos clave de

las sucesivas batallas y que son coordinadas con las operaciones terrestres. El resultado ha sido la aparición de ciertas partes del frente particularmente móviles, en especial, en su sector central, con posiciones que no están permanentemente defendidas, lo que da lugar a la creación de una amplia zona gris, en la que es difícil discernir quién tiene el control territorial y, todavía más difícil predecir, en qué dirección evolucionarán las operaciones.

En general, y vista la dificultad para tomar ciudades importantes, la estrategia rusa parece orientarse, más que al asalto directo de las ciudades, a debilitar las defensas ucranianas, desgastar a sus fuerzas y expandir la línea del frente mediante operaciones de envolvimiento en las que se busca cortar las líneas de suministro para generar colapsos en zonas ucranianas sometidas a una presión continua. El centro de gravedad del esfuerzo militar ruso, más que el territorio, sería el ejército ucraniano, de acuerdo con la lógica de la guerra de desgaste en que ha devenido Ucrania.

Por su parte, la estrategia ucraniana se centraría, fundamentalmente, en aprovechar las oportunidades que surgen de contar con un ciclo de innovación tecnológica y doctrinal superior al ruso para lograr la sorpresa. También puede beneficiarse del hecho de que las fuerzas rusas han estado atacando a casi toda la línea del frente durante meses, en lugar de construir amplias fortificaciones en profundidad. Apoyada en sus defensas, Ucrania estaría llevando maniobras ofensivas limitadas, dados los recursos con los que cuenta sus Fuerzas Armadas, planificando y ejecutando acciones de contraataque de pequeña dimensión ante los avances rusos, con la finalidad de recuperar el terreno perdido y estabilizar la línea del frente, lo más a vanguardia posible. Habrá que comprobar en los próximos meses cuál de estas estrategias terminará por imponerse y producir resultados determinantes, si, por el contrario, solo servirán para llevar los contendientes al agotamiento.

Para Ucrania, el desafío militar es máximo y el gran interrogante es si 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 factor crítico no es la concentración de tropas rusas, sino la capacidad ucraniana de frenar el avance. Si las defensas se mantienen, al menos, hasta la llegada de la «raspútitsa» —y 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 Putin. Ucrania podría seguir manteniendo el esfuerzo de guerra,

Si, por el contrario, la ruptura ocurre y las fuerzas rusas logran superar el cinturón de ciudades defensivas ucranianas, Rusia habría logrado su primera brecha operativa desde 2022, forzando a Kiev a usar reservas prematuramente y a los aliados a acelerar la entrega de ayuda. La zona occidental de Donetsk, todavía bajo control ucraniano, quedaría expuesta a los avances rusos, con lo que la situación militar de Ucrania se volvería muy complicada.

La iniciativa militar, en el momento de concluir estas líneas, está en manos rusas que están llevando a cabo la mayor concentración de tropas en un solo eje desde 2022, dirigida, principalmente, contra Pokrovsk. Entre 100 000 y 112 000 soldados estarían posicionándose para un empuje decisivo contra las defensas orientales de Ucrania, que el mando ruso espera haber tomado para finales de 2025. Será, por tanto, el resultado de la ofensiva rusa de otoño lo que marcará el ritmo de la próxima fase del conflicto y redefinirá, a la luz de los resultados, la exposición al riesgo que están dispuestos a asumir todos actores implicados en la guerra. Al final, puede que tenga razón el que fuera Alto Representante de la Unión Europea para la Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, cuando afirmara en abril de 2022 que «la guerra de Ucrania tendrá que decidirse en el campo de batalla» (El País, 2022).

Después de casi tres años y medio de devastador conflicto, cientos de miles de muertos y heridos, bombardeos incesantes y sin esperanza a corto plazo de ver a las tropas rusas empujadas fuera del suelo nacional, los ejércitos siguen combatiendo sin que se vislumbren un final a corto plazo a la guerra. Mientras el ejército ucraniano sigue reforzando sus posiciones militares para prolongar la defensa y, mientras los europeos continúan con las sanciones para presionar a Rusia, la moral de la población ucraniana está siendo fuertemente afectada por el esfuerzo de guerra. Según una encuesta publicada el 7 de agosto por la encuestadora estadounidense Gallup, el apoyo a la victoria de la guerra se está derrumbando entre la población ucraniana (llega solo al 24 %, en comparación con el 73 % en 2022), mientras que el deseo de que las negociaciones pongan fin a la guerra lo antes posible está creciendo con fuerza (69 % desde el 22 % en 2022) (Gagnepain, 2025).

Por su parte, Rusia sigue comprometida con la solución militar al conflicto y sin intenciones claras de ceder en unas eventuales negociaciones de paz, también están mostrando un importante desgaste económico y social como consecuencia del impacto de las sanciones. Aunque mantiene el impulso ofensivo, con numerosos frentes abiertos, no ha logrado hasta la fecha avances significativos. Si la ofensiva del otoño fracasa y el Ejército ucraniano consigue mantenerse en sus posiciones, Moscú, seguramente, se mostrará más dispuesto a unas conversaciones de paz, en las que ofrezcan condiciones más favorables a Ucrania. En caso contrario, si la situación sobre el terreno es favorable, Moscú no tendrá voluntad real de paz, más allá de la capitulación de Ucrania.

Mientras la situación militar se mantenga inconclusa y las posturas sigan siendo irreconciliables, hay poco espacio para unas conversaciones políticas que permitan poner fin a la guerra en Ucrania (septiembre 2025). En los momentos de concluir estas líneas, ambas partes piensan que pueden obtener mejores resultados en los campos de batalla que en las mesas de negociaciones y no existe voluntad para un verdadero diálogo constructiva. Próximo a entrar en su quinto año, 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. Ambos contendientes parecen haber llegado a la conclusión de que, haciendo de la guerra un fin, tienen mayor probabilidad de ganar, que moderando su naturaleza dejando actuar a los instrumentos de la política.

Por desgracia, todavía no se sabe cómo terminará la guerra de Ucrania y si Moscú logrará sus objetivos, pero sí se contempla con preocupación cómo, desde el fin al mismo de la Guerra Fría, nunca ha vivido Europa, momentos tan peligrosos. El comportamiento de una potencia revisionista como Rusia que entiende que el único nivel adecuado de seguridad consiste en ser dominante en los espacios geográficos que le rodean, explica su poca inclinación a entablar un proceso político que conduzca a la paz, al menos, mientras crea que puede alcanzar sus objetivos por la fuerza. La perspectiva negativa de la evolución del conflicto refuerza la tendencia natural al pesimismo y el temor a la guerra de unas sociedades europeas acostumbradas a vivir durante varias generaciones en un entorno de paz. Esto, seguramente, es debido a que la naturaleza humana está preparada biológicamente para sobrevivir a toda costa

imaginando lo peor, con el objeto de evitarlo. Cabe esperar que, al final, todos los actores involucrados en el conflicto asuman que siempre es mejor prevenir que curar y negociar que combatir, lo que permite mantener viva la esperanza de que, en una Europa que parece abocada a la guerra, la cordura pueda prevalecer frente a la temeridad.

Bibliografía

BBC Mundo. (2025). La respuesta de Rusia a la amenaza de Trump de imponerle sanciones y aranceles si no acaba la guerra en Ucrania [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2025].

BBC News. (2025a). Trump warns Russia of sanctions and tariffs if Ukraine war continues [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/cjw4q7v7ez1o

BBC News. (2025b). Ukraine war: Russian strikes double since Trump's return, BBC Verify finds [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2025].

Bilazi, M. G. (2025). Putin gana y Trump pierde los papeles [en línea]. *The Diplomat in Spain*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thediplomatinspain.com/2025/08/19/putin-gana-y-trump-pierde-los-papeles/

Castaño, S. (2025). De criticar la ayuda militar a afirmar que acabará con la guerra «en un día»: la postura de Trump respecto a Ucrania [en línea]. *Newtral*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.newtral.es/postura-trump-ucrania/20250118/

Colas, X. (2025). Zelenski pospone la cesión de territorios y Europa implica a Trump en las garantías de seguridad [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2025/08/18/68a36ea5e9cf4a176a8b457f.html

Daily Sabah. (2025). China hosts SCO Summit 2025 as global crises escalate [en línea]. *Daily Sabah*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.dailysabah.com/world/asia-pacific/china-hosts-sco-summit-2025-as-global-crises-escalate

Davies, C. (2025). Así ha sido la conversación entre Trump y Zelenski en el Despacho Oval [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2025/02/28/67c1fc27e9cf4a6b528b4575.html

Defense News. (2024). US allows Ukraine to fire deeper into Russia ahead of Kursk battle [en línea]. *Defense News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensenews.com/pentagon/2024/11/18/us-allows-ukraine-to-fire-deeper-into-russia-ahead-of-kursk-battle/

Dupont, P. (2025). La rhétorique russe insiste sur une résistance prolongée face au conflit ukrainien [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 2025].

EFE. (2024). Rusia asegura que tiene la iniciativa y avanza en todo el frente ucraniano [en línea]. *EFE*. [Consulta: 2025]. https://efe.com/mundo/2024-12-18/guerra-ucrania-avances-rusia-frente/el

El Mundo. (2024). Oficiales de reclutamiento irrumpen en la vida nocturna de Kiev buscando hombres no registrados para el servicio militar [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2024/10/13/670c00a3e85ece10108b45a8.html

El País. (2022). Borrell: «La guerra tendrá que decidirse en el campo de batalla» [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025].

El País. (2025). Trump envía dos submarinos nucleares a zonas cercanas a Rusia como respuesta a amenazas de Medvédev [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-08-01/trump-envia-dos-submarinos-nucleares-a-zonas-cercanas-a-rusia.html

Gagnepain, T. (2025). Guerre en Ukraine: plus de deux tiers des Ukrainiens désormais favorables à des négociations de paix [en línea]. *Le Figaro*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lefigaro.fr/international/guerre-en-ukraine-plus-de-deux-tiers-des-ukrainiens-desormais-favorables-a-des-negociations-de-paix-20250815

Gibson, O., Novikov, D., Sobieski, J., Young, J., Olmsted, J., Hird, K. y Kagan, F. W. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 21, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-21-2025.

Gómez, M. V. (2025). Los líderes de la UE y la OTAN acompañarán a Zelenski a Washington para verse con Trump [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-08-17/los-lideres-de-la-ue-y-la-otan-acompanaran-a-zelenski-a-washington-para-verse-con-trump.html

Harward, C., Olmsted, J., Harvey, A., Young, J., Hird, K. y Stepanenko, K. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 19, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-19-2025

Huffington Post España. (2024). Putin ofrece un plan de paz a Ucrania si cede ante estas dos exigencias [en línea]. *Huffington Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/global/putin-ofrece-plan-paz-ucrania-cede-dos-exigencias.html

Huffington Post España. (2025). La embrionaria misión de la Coalición de Voluntarios en Ucrania: quién, cómo, con qué y para qué [en línea]. *Huffington Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/global/la-embrionaria-mision-coalicion-voluntarios-ucrania-como-que-que.html

Ignatius, D. (2025). Trump's pressure on Putin reaches a boiling point [en línea]. *The Washington Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.washingtonpost.com

Independent. (2025). As Trump returns to the White House, and Putin's forces advance – what next for Ukraine in 2025? [en línea]. *Independent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.independent.co.uk/news/world/europe/ukraine-war-russia-2025-putin-trump-b2667274.html

Infobae. (2025). Qué significa el giro estratégico de Trump ante la guerra en Ucrania [en línea]. *Infobae*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2025/07/15/que-significa-el-giro-estrategico-de-trump-ante-la-guerra-en-ucrania/

Kagan, F. W., Kagan, K., Clark, M., Hird, K., Bugayova, N., Stepanenko, K., Bailey, R. y Barros, G. (2024). Ukraine and the Problem of Restoring Maneuver in Contemporary War [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.understandingwar.org/backgrounder/ukraine-and-problem-restoring-maneuver-contemporary-war

Knight, A. (2025). Putin's plan to outlast Ukraine and the U.S. [en línea]. *The Wall Street Journal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.wsj.com/opinion/putins-plan-to-outlast-ukraine-and-the-u-s-russia-europe-war-e0dcb3c8

Kofman, M. y Evans, R. (2024). Waiting for a theory of victory in Ukraine [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://warontherocks.com/2024/12/waiting-for-a-theory-of-victory-in-ukraine/

Latorre, J. D. (2025). Putin gana y Trump pierde los papeles [en línea]. *The Diplomat in Spain*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thediplomatinspain.com/2025/08/19/putin-gana-y-trump-pierde-los-papeles/

Le Grand Continent. (2024a). Putin define las condiciones para un alto el fuego en Ucrania: retirada de cuatro regiones, abandono de su candidatura a la OTAN [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: 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/

Le Grand Continent. (2024b). Retrait de quatre régions, renoncement à sa candidature à l'OTAN : les conditions de Poutine pour un cessez-le-feu [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025].

Le Grand Continent. (2025a). Rusia conquistó 3.200 km² de territorio ucraniano en 2024, pero el ritmo de su avance se ralentizó en diciembre [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: 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/

Le Grand Continent. (2025b). El ejército ruso conquistó 556 km² de territorio ucraniano en junio, un 25 % más que en mayo [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/07/03/el-ejercito-ruso-conquisto-556-km%C2%B2-de-territorio-ucraniano-en-junio-un-25-mas-que-en-mayo/

Le Grand Continent. (2025c). Lavrov explicite la position de Moscou : «la Russie elle-même devrait fournir des garanties de sécurité à l'Ukraine» [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://legrandcontinent.eu/fr/2025/08/20/lavrov-explicite-la-position-de-moscou-la-russie-elle-meme-devrait-fournir-des-garanties-de-securite-a-lukraine/.

Le Monde. (2025). Keir Starmer va proposer à Donald Trump une «force de réassurance» européenne pour l'Ukraine [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/international/article/2025/02/21/keir-starmer-va-proposer-a-donald-trump-une-force-d-apaisement-europeenne-pour-l-ukraine_6556951_3210.html

Lowther, A. y McGiffin, C. (2024). America needs a dead hand more than ever [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://warontherocks.com/2024/03/america-needs-a-dead-hand-more-than-ever/

Mappes, G., Harward, C., Gibson, O., Sobieski, J., Hird, K. y Trotter, N. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 24, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://isw.pub/UkrWar082425

Martínez, M. (2025). La cuarta etapa de la guerra de Ucrania [en línea]. Descifrando la Guerra. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/cuarta-etapa-guerra-de-ucrania/

Newtral.es. (2025). De criticar la ayuda militar a afirmar que acabará con la guerra «en un día»: la postura de Trump respecto a Ucrania [en línea]. *Newtral*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.newtral.es/postura-trump-ucrania/20250118/

Olmsted, J., Gibson, O., Sobieski, J., Mappes, G, y Kagan, F. W. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 23, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-23-2025.

Olmsted, J., Harward, C., Harvey, A., Young, J., Kagan, F. W. y Trotter, N. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 26, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.understandingwar.org/backgrounder/russian-offensive-campaign-assessment-august-26-2025

Reuters. (2025). Russia says Trump could end 'malicious' U.S. policy on Ukraine. *Reuters.*

Ricard, P. y Vallet, C. (2025). Guerre en Ukraine : l'Europe à l'heure des choix [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 2025]. https://www.lemonde.fr

RTVE. (2025). Zelenski vuelve a la Casa Blanca acompañado de sus socios europeos [en línea]. RTVE. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20250818/zelenski-casa-blanca-socios-europeos-trump-guerra-ucrania/16699652.shtml

Rzheutska, L. Y Vlasenko, V. (2025). Security agreements with Ukraine: a bridge to NATO? [en línea]. *Deutsche Welle* (DW). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.dw.com/es/acuerdos-de-seguridad-con-ucrania-un-puente-hacia-la-otan/a-69621979

Scarpellini, P. (2025). Los peligros de un mundo rendido a los pies de un muy voluble Donald Trump [en línea]. *El Mundo*. [Consulta: 2025].

Seddon, M. y Schwartz, F. (2025). Vladimir Putin impone duras condiciones para el alto el fuego en Ucrania [en línea]. *Financial Times* (trad. Expansión). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.expansion.com/economia/financial-times/2025/03/14/67d3f775468aeb755d8b456d.html

Segura, C. (2025). Los agasajos de Trump no ablandan a Putin [en línea]. *El País*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-08-16/los-agasajos-de-trump-no-ablandan-a-putin.html

Semple, K. (2025). How effective are the sanctions against Russia? [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/01/03/espanol/mundo/rusia-putin-trump-sanciones.html

Slattery, G., Landay, J. y Rinke, A. (2025). The 'land swap' that wasn't: Inside Trump's frantic dash for Ukraine peace [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/land-swap-that-wasnt-inside-trumps-frantic-dash-ukraine-peace-2025-08-28/

Sobieski, J., Olmsted, J., Mappes, G., Young, J., Trotter, N. y Barros, G. (2025). Russian Offensive Campaign Assessment, August 18, 2025 [en línea]. Institute for the Study of War. Disponible en: https://isw.pub/UkrWar081825

Travis, C. y Sexton, B. (Entrevistadores). (2025). Entrevista con Donald Trump en Mar-a-Lago [Entrevista en audio]. *Clay and Buck*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.clayandbuck.com/president-trump-with-cb-from-mar-a-lago

*Ignacio Fuente Cobo**
Coronel del Ejército de Tierra
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

21/2026 11 de marzo de 2026

Ignacio Fuente Cobo

Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África

Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África

Resumen:

La relación entre la Unión Europea y África ha dejado de ser un ejercicio de retórica humanitaria para convertirse en el escenario principal que en el ensayar una potencial autonomía estratégica europea. Lo que comenzó como un marco de cooperación al desarrollo, marcado por una profunda asimetría entre donante y receptor, ha empezado a transformarse, tímidamente, en una asociación de seguridad y geoeconomía dictada por la urgencia. Todavía queda mucho por hacer para que la UE pase de una lógica de «ayuda» a una de intereses compartidos y corresponsabilidad política que la haga atractiva para los gobiernos y las opiniones públicas africanas, así como para orientar su Estrategia de Seguridad en África en función de esa lógica geopolítica, y no de un discurso moralizante. En un mundo geopolítico, en el que las grandes potencias se adjudican esferas de influencia y los más fuertes dictan las reglas, Europa necesita redefinir de manera pragmática su seguridad en África, partiendo del entendimiento de que su estabilidad y sus recursos decidirán si, y hasta qué punto, Europa es capaz de convertirse en una potencia con relevancia global.

Palabras clave:

Paternalismo, geopolítica, cooperación, compartidos, pragmatismo.

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.

From Paternalism to Geopolitics. The Transformation of the EU's Security Strategy in Africa

Abstract:

The relationship between the European Union and Africa has ceased to be an exercise in humanitarian rhetoric and has become the main arena for testing potential European strategic autonomy. What began as a development cooperation framework, marked by a profound asymmetry between donor and recipient, has begun to timidly transform into a security and geoeconomic partnership driven by urgency. There is still much to be done for the EU to shift from a logic of "aid" to one of shared interests and political co-responsibility that makes it attractive to African governments and public opinions, and to orient its Security Strategy in Africa according to that geopolitical logic, rather than a moralizing discourse. In a geopolitical world where great powers carve out spheres of influence and the strongest dictate the rules, Europe needs to pragmatically redefine its security in Africa, understanding that its stability and resources will determine whether, and to what extent, Europe is capable of becoming a power with global relevance.

Keywords:

Paternalism, geopolitics, cooperation, shared, pragmatism.

El ocaso del idealismo: de Lisboa a la Estrategia Integral de 2020

La base de la relación moderna entre Europa y África se encuentra en la Estrategia Conjunta África-UE (JAES) de 2007[1]. Este documento pretendía ir «más allá» del desarrollo, dejando atrás la vieja lógica paternalista marcada por la profunda asimetría entre una Europa donante y unos receptores africanos, heredada de Lomé y Cotonú. La UE necesitaba distanciarse de la imagen de potencia poscolonial y vestir su acción exterior con un lenguaje de partenariado que la hiciera atractiva para los gobiernos y las opiniones públicas africanas. La ruptura con la tradición anterior de relaciones África-UE era, sobre el papel, muy ambiciosa: no se trataba solo de que Europa «ayudara» a África, sino de reconocer que entre ambos espacios geopolíticos existían intereses compartidos, responsabilidades mutuas y una agenda política común que permitía definir una «asociación entre iguales».

Uno de los avances más significativos de la JAES era reconocer la necesidad de tratar a «África como un todo», elevando a la Unión Africana a la categoría de interlocutor político principal. Frente a décadas de políticas europeas fraccionadas —ACP (África, Caribe y Pacífico), Mediterráneo, África subsahariana—, la Estrategia proponía un marco transcontinental, de la UE a la UA, que dotase a África de una voz institucional propia frente a Europa. La UE ya no se limitaba a financiar proyectos de desarrollo, sino que proponía «cogestionar» el entorno de seguridad africano, apoyando las operaciones de paz africanas y definiendo marcos normativos en campos tan sensibles como las migraciones o la gestión de los recursos.

Se trataba de una semántica de la igualdad que resultó más teórica que real, ya que una «África integrada» en un continente político unificado chocaba con realidades regionales y geopolíticas muy distintas (Sahel, Magreb, Cuerno de África, África Austral) y con divisiones internas africanas demasiado profundas como para hacer verosímil cualquier atisbo de integración. Mientras las instituciones se centraban en reuniones para discutir la evolución de la democracia en África, la realidad avanzaba más rápido sobre el terreno, a medida que la situación de seguridad se degradaba y la economía no acababa de arrancar. La JAES quedó atrapada en una burocracia técnica y en la exportación

[1] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «The Africa-EU Strategic Partnership: A joint strategy. Joint Africa-EU Strategy». 2007, December. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/joint_strategy_2007_en.pdf

forzada de valores democráticos que no siempre encontraron eco en las sociedades africanas ni en sus líderes.

La política europea siguió siendo altamente selectiva y geográficamente desigual, y Bruselas volvió a la comodidad de tratar con Estados concretos o grupos subregionales cuando los intereses así lo aconsejaban. Al final, los desequilibrios de poder, la capacidad financiera y la potencia normativa siguieron jugando a favor de los europeos.

Al mismo tiempo, la JAES creó una arquitectura institucional compleja con numerosas cumbres UE-África, planes de acción bianuales, mecanismos conjuntos de seguimiento y participación de parlamentos y de la sociedad civil, pero con unos resultados que deben calificarse de «decepcionantes». La JAES se mostró incapaz de traducir el lenguaje de «apropiación mutua» en una verdadera capacidad africana de marcar la agenda, especialmente cuando la financiación y las prioridades técnicas seguían estando controladas en gran medida desde Europa.

El daño reputacional estaba hecho, desde el momento en que la retórica de «asociación entre iguales» no vino acompañada de cambios tangibles; la frustración africana y la narrativa de partenariado con «tendencias poscoloniales»[2] fueron ganando fuerza, abriendo espacio a otras potencias revisionistas que se presentaban como más pragmáticas o menos normativas.

El resultado fue que, más que una verdadera profundización del partenariado, la JAES supuso el inicio de la «securitización» y de la instrumentalización de la relación geopolítica entre europeos y africanos[3], donde la UE ya no se limitaba a financiar proyectos de desarrollo, sino que proponía «cogestionar» el entorno de seguridad africano, apoyando las operaciones de paz africanas y definiendo marcos normativos en campos tan sensibles como las migraciones o la gestión de los recursos naturales.

El punto de inflexión fue en 2015, cuando la crisis migratoria y la Cumbre de La Valeta marcaron un giro en la visión europea hacia África, dirigiéndola hacia la seguridad y el control de fronteras. Se creó el Fondo Fiduciario de Emergencia para África, vinculando

[2] KÓMET, R. y HAGESKOG, A. *A partnership of equals? A critical discourse analysis of the Joint Africa-EU strategy*. Lund University Publications Repository. 2020, p.1. https://lup.lub.lu.se/luur/download?func=downloadFile&recordOId=8999361&fileOId=8999362 (consultado 9/3/2026).
[3] ARNOULD, C.-F. «El partenariado estratégico África-UE en materia de paz y seguridad», en A. Núñez García-Sauco (ed.). *Respuesta europea y africana a los problemas de seguridad en África*. Cuadernos de Estrategia, n.º 146-B. Instituto Español de Estudios Estratégicos & Casa África, 2010, pp. 25-44. https://www.casafrica.es/sites/default/files/old_cms/casafrica/Publicaciones/Cuaderno_Estrategia_PazySeguridad_EN.pdf (consultado 9/3/2026).

por primera vez de forma estrecha la ayuda al desarrollo con la gestión migratoria[4]. A partir de entonces, las prioridades europeas de control migratorio, lucha contra el terrorismo y acceso a recursos estratégicos se impusieron sobre las preferencias africanas de impulsar el desarrollo regional.

A medida que fue pasando el tiempo, el debate fue deslizándose progresivamente hacia temas más controvertidos relativos a cómo el Sahel debía convertirse en el laboratorio de la acción exterior europea, en un momento en el que la estabilidad africana se percibía cada vez más como un interés vital para la seguridad interna europea y en el que la competencia con China y Rusia empezaba a pasar factura, afectando a las decisiones sobre inversión y presencia europea en el continente.

En definitiva, la JAES de 2007 fue un intento sofisticado de Europa por redefinir su relación con África en términos de igualdad, interés mutuo y visión a largo plazo, que se vio desbordado por un contexto de crisis múltiples y de competencia geopolítica que la propia Estrategia apenas anticipaba. Los socios africanos siguieron con la sensación de que no compartían la mesa, pero sí seguían estando en el menú.

La «Nueva Alianza África-Europa para la inversión sostenible y el empleo»: de la ayuda a la inversión

Sin embargo, el verdadero giro copernicano se produjo con la «Nueva Alianza África-Europa para la Inversión Sostenible y el Empleo» de Jean-Claude Juncker, lanzada en 2018 en el marco de la Cumbre UE-UA de Copenhague y Abiyán[5], como respuesta pragmática a la creciente competencia china y rusa en África. El objetivo era movilizar inversión privada europea para crear empleo juvenil y crecimiento sostenible, en línea con la JAES de 2007, pero con un enfoque más operativo y económico. La narrativa cambiaba radicalmente al admitir Bruselas, por primera vez, que la ayuda oficial al

[4] OXFAM INTERMÓN. *¿Una emergencia para quién? El Fondo fiduciario de emergencia de la Unión Europea para África.* Oxfam International, 2017. https://www.oxfam.org/es/informes/una-emergencia-para-quien-el-fondo-fiduciario-de-emergencia-de-la-union-europea-para (consultado 9/3/2026).
[5] COMISIÓN EUROPEA. «Una nueva alianza África-Europa para la inversión y el empleo sostenibles: Un paso más en nuestra asociación para la inversión y el empleo» (COM [2018] 0643). 12 de septiembre de 2018. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52018DC0643 (consultado 9/3/2026).

desarrollo (AOD) era insuficiente y que el capital privado y la creación de empleo aparecían como los mejores antídotos contra la inestabilidad[6].

Se lanzó la Alianza África-Europa para la Inversión Sostenible y el Empleo, con el objetivo de atraer capital privado para crear diez millones de puestos de trabajo. Para ello, se proponía movilizar 88.000 millones de euros en inversiones privadas hasta 2020 (meta inicial ampliable), priorizando las pymes, las infraestructuras sostenibles y los sectores generadores de empleo (agroindustria, digitalización, energías renovables)[7]. También se priorizó el apoyo a la Zona de Libre Comercio Continental Africana (AfCFTA) y a la integración de mercados, tratando a África como un bloque comercial emergente.

Aunque ambiciosa, la iniciativa fue pronto acusada de ser «values-inconsistent» y extractivista[8], al priorizar retornos económicos para Europa sobre el desarrollo regional, con un impacto desigual frente a la «Belt and Road Initiative» de China (BRI). Comparada con las inversiones masivas en infraestructuras de China y la presencia militar directa de Rusia, la Alianza África-Europa ha venido generando «retornos pobres» al limitar la transferencia de tecnología y priorizar las cadenas de suministro europeas (minerales críticos, energías renovables) sobre la industrialización endógena africana. Igualmente, su promoción de un modelo normativo europeo (transparencia, derechos laborales, estándares ambientales) choca con las prioridades inmediatas africanas de empleo masivo y crecimiento rápido[9].

La dificultad de superar la burocracia de la UE y de alinear su agenda con las prioridades africanas reales, centradas en fomentar el empleo local por medio de la exportación de materias primas, refuerza la tesis central de la instrumentalización estratégica de una iniciativa presentada como «sostenible». La UE sigue priorizando la seguridad y subordina la agenda tradicional de desarrollo a la contención de las migraciones, usando

[6] AGENTE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT. «Pour une nouvelle alliance entre l'Afrique et l'Europe». 2022, 16 février. https://www.afd.fr/fr/actualites/pour-une-nouvelle-alliance-entre-lafrique-et-leurope (consultado 9/3/2026).
[7] Centro de Documentación Europea de la Universidad de Valencia (CDE UV). (s. f.). Alianza África-Europa: impulsar las inversiones en energía sostenible en África. https://cdeuv.es/noticies/menunoticias/item/19364-alianza-africa-europa-impulsar-las-inversiones-en-energia-sostenible-en-africa.html
[8] NAPOLEON ALLIANCE POLICY FORUM. «The failure of the EU's strategic partnerships in Africa: What's behind the lost ground to China and Russia?» (s. f.). https://www.napforum.org/policy-briefs/the-failure-of-the-eu-s-strategic-partnerships-in-africa-what-s-behind-the-lost-ground-to-china-and-russia (consultado 9/3/2026).
[9] FUNDACIÓN ALTERNATIVAS. *Informe África 2023.* 2023. https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2023/06/Informe_Africa_2023-1.pdf (consultado 9/3/2026).

la inversión más como palanca de autonomía estratégica europea que como instrumento de desarrollo autónomo de África.

La «Estrategia UA-AU 2020». Hacia una asociación renovada con África

La transición de la relación UE-África culminó en 2020 con la llegada a la Presidencia de la Comisión de Ursula von der Leyen, quien propuso una «asociación estratégica renovada» basada en las prioridades internas de Europa —transición verde, digitalización, creación de empleo y seguridad— aplicadas al contexto africano[10]. Esta evolución estratégica en la aproximación de la UE hacia África no era el resultado de un proceso de evolución orgánico, sino una reacción a choques externos sistémicos.

Europa comenzaba a despertar, si bien tarde, a la realidad de que África ya no era su «patio trasero» exclusivo. China, a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, estaba redefiniendo la infraestructura africana, mientras Rusia, por su parte, entraba en el Sahel (Mali, Burkina Faso, Níger) mediante el Grupo Wagner (ahora Africa Corps), capitalizando el sentimiento antifrancés para ofrecer seguridad sin las condiciones de «buena gobernanza» que tan antipáticas resultaban a los africanos. La pandemia reveló la fragilidad de las cadenas de suministro. Europa comprendió que depender de Asia para los insumos críticos era un riesgo inasumible.

El resultado fue la «Estrategia UA-AU 2020»[11], en la que la UE abandonaba el lenguaje puramente asistencialista de la JAES de 2007 por el de una «asociación geopolítica integral», de iguales, basada en intereses mutuos y valores compartidos. La Estrategia priorizaba los intereses compartidos, que clasificaba en cinco categorías: transición verde, transformación digital, crecimiento sostenible, paz y gobernanza, y migración. La financiación debía conseguirse potenciando instrumentos financieros (inversiones mixtas, garantías) que permitieran movilizar capital privado frente a la BRI china. Era el primer reconocimiento explícito de que la seguridad europea se jugaba en el Sahel y en el Cuerno de África.

[10] VON DER LEYEN, U. «Una nueva estrategia UE-África para transformar la relación». Comunicado de Prensa, Comisión Europea. 2020. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_20_51
[11] COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE. *Hacia una estrategia integral con África* (COM (2020) 125 final). Parlamento Europeo y Consejo de la Unión Europea. 9 de marzo de 2020. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52020JC0012

Sin embargo, esta Estrategia UA-AU 2020 recibió desde el primer momento severas críticas[12]. Por una parte, se la acusó de mantener asimetrías en el reparto de poder, desde el momento en que la UE definía prioridades y condiciones normativas (gobernanza, migración) que chocan con las urgencias africanas inmediatas. También se le ha acusado de mantener cierto paternalismo residual y una retórica hueca, ya que el lenguaje de «socios iguales» no se traduce en una verdadera copropiedad de la agenda. Finalmente, presenta una excesiva preocupación por la migración y la seguridad, que priman sobre el desarrollo regional, reforzando las suspicacias africanas sobre las verdaderas intenciones de los europeos.

Al final, estas consideraciones se tradujeron en una falta de consenso entre europeos y africanos en la Cumbre UE-UA de 2022. Al final, la Estrategia UA-AU 2020 quedó más como una carta de intenciones que como una estrategia conjunta verdaderamente operativa.

Simultáneamente a esta estrategia, y dentro de la visión europea de un «pacto entre iguales», la UE situó la transición energética como el eje de su diplomacia africana. El Pacto Verde Europeo (Green Deal), lanzado por la Comisión en 2019, convirtió a África en un aliado indispensable para la descarbonización de la UE, ya que el continente posee el 30 % de las reservas minerales críticas del mundo[13]. Europa optó por incentivar las energías renovables en África, lo que generó tensiones sobre el acceso a la energía y la exportación de recursos como el hidrógeno verde, al condicionar el acceso al mercado único, las cadenas de suministro y la cooperación UE-África a unos estándares ambientales estrictos que los países africanos no pueden cumplir.

En definitiva, el Pacto Verde externaliza parte de los costes de la transición energética europea a África, pero también abre oportunidades geoeconómicas para los países africanos. Aunque todavía resulta prematuro prejuzgar su resultado, su éxito dependerá de equilibrar los condicionantes comerciales europeos y africanos con la existencia de

[12] MARÍN EGOSCOZÁBAL, A. «La nueva estrategia de la UE: ¿con África o para África?», *Real Instituto Elcano*. 17 de junio de 2020. https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/la-nueva-estrategia-de-la-ue-con-africa-o-para-africa/ (consultado 9/3/2026).
[13] EUROPEAN COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS (ECFR). *De cara al buen tiempo: cómo maximizar el potencial del Pacto Verde Europeo para el Norte de África y Europa* [Informe de política]. ECFR Madrid. 16 de enero de 2023. https://ecfr.eu/madrid/publication/de-cara-al-buen-tiempo-como-maximizar-el-potencial-del-pacto-verde-europeo-para-el-norte-de-africa-y-europa/ (consultado 9/3/2026).

una financiación real (Fondo Social para el Clima) y de la propiedad africana de la agenda verde[14].

La nueva arquitectura financiera: el NDICI como instrumento para una «Europa Global»

La UE había apostado desde hace años por el Sahel como espacio prioritario de cooperación, combinando ayuda al desarrollo, misiones de entrenamiento militar y programas de gobernanza. Sin embargo, el deterioro de la situación de seguridad y la competencia de actores hostiles a Europa han empezado a modificar la visión europea de la cooperación con África. Desde 2020, África, y en particular la región del Sahel, viene experimentando una oleada de golpes militares en Malí, Burkina Faso y Níger, todos ellos enmarcados en escenarios de deterioro de la seguridad y de avance de grupos yihadistas como JNIM (afiliado a Al Qaeda) y el Estado Islámico en la Provincia del Sahel (EIPS).

En paralelo, el Sahel concentra más de la mitad de las muertes globales por terrorismo[15], lo que evidencia un entorno de violencia crónica que desborda la capacidad de los regímenes instalados. Esta combinación de rupturas institucionales y de expansión yihadista ha erosionado la legitimidad estatal, debilitado las administraciones locales y roto las mínimas garantías jurídicas necesarias para atraer y mantener inversiones a medio plazo[16]. En este contexto, los inversores europeos y locales han venido reevaluando constantemente el riesgo y reconduciendo las inversiones hacia los ámbitos menos expuestos de las economías costeras relativamente más estables y hacia los sectores menos intensivos en infraestructura fija, o bien han aplazado indefinidamente decisiones de inversión.

Buena parte de la arquitectura de seguridad se ha venido abajo con la intensificación del terrorismo y la sucesión de golpes que han desembocado en la expulsión de las misiones europeas. Bruselas se ha visto en la necesidad de reformular y diseñar nuevos instrumentos financieros y políticos ante unas autoridades locales que, *de facto*, cuentan con tan poca legitimidad como con suspicacia hacia las intenciones europeas. La UE ha

[14] Ibídem.
[15] INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. *Global Terrorism Index 2025.* Institute for Economics & Peace, 2025. https://www.visionofhumanity.org/resources/global-terrorism-index-2025/ (consultado 9/3/2026).
[16] ABDELHAY, L. *Informe del Índice Anual del Terrorismo en la Región del Sahel 2025*. ECSaharaui. 18 enero de 2026. https://ecsaharaui.com/01/2026/informe-del-indice-anual-del-terrorismo-en-la-region-del-sahel-2025/ (consultado 9/3/2026).

comprendido que la seguridad no puede separarse del desarrollo y que, sin un Estado mínimamente funcional, las inversiones —empezando por las europeas— no solo se reducen, sino que acaban evaporándose o siendo reorientadas hacia otros destinos percibidos como más seguros.

Este contexto ha obligado a la UE a revisar su enfoque, desplazando parte de su énfasis desde la mera proyección de ayuda y presencia económica hacia una lógica más explícita de «estabilización» tanto política como de seguridad[17]. La estrategia europea para África ha girado hacia una mayor selectividad basada en parámetros que van desde una exigencia más estricta en materia de gobernanza, hasta una coordinación más estrecha con actores africanos y un mayor énfasis en los países costeros, donde aún se percibe cierto margen para contener el «efecto contagio» procedente del Sahel[18].

Desde esta perspectiva, la insistencia europea en el «buen gobierno», la reforma del sector de la seguridad y el refuerzo institucional deja de ser un componente retórico, para convertirse en una condición *sine qua non* que evite que sus propias inversiones —públicas y privadas— se disipen en entornos ingobernables[19].

Este cambio de filosofía se refleja en los instrumentos de financiación. El antiguo Fondo Europeo de Desarrollo (FED), que funcionaba como instrumento extrapresupuestario para la cooperación con los países de África, Caribe y Pacífico, se ha integrado en un nuevo Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, también conocido como «Europa Global»), dotado con 79.500 millones de euros para el período 2021-2027, de los cuales, por ley, 29.000 millones están destinados específicamente a África subsahariana[20].

El NDICI —«Global Europa»— es básicamente un único «fondo común» aprobado por ley en el presupuesto de la UE (2021-2027), que unifica casi todos los fondos exteriores

[17] ROWLATT, J. «Could cold water hold a clue to a dementia cure?», *BBC News*. 19 de octubre de 2020. https://www.bbc.com/news/health-54531075
[18] ALTUNA GALÁN, Sergio. «La reconfiguración de las estructuras de seguridad en el Sahel: fracaso del enfoque Occidental, cambio de socios y turbulencias en el horizonte», *Real Instituto Elcano*. 17 de julio de 2024. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-reconfiguracion-de-las-estructuras-de-seguridad-en-el-sahel-fracaso-del-enfoque-occidental-cambio-de-socios-y-turbulencias-en-el-horizonte/ (consultado 9/3/2026).
[19] RADOLOVICH, L. L. «Las amenazas al Sahel: terrorismo, yihadismo y regímenes autoritarios», *Centro Iberoamericano de Estudios Internacionales (CIBEI)*. 29 de noviembre de 2024. https://fundacioncibei.org/las-amenazas-al-sahel-terrorismo-yihadismo-y-regimenes-autoritarios/ (consultado 9/3/2026).
[20] PARLAMENTO EUROPEO Y CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2021/947 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de junio de 2021, por el que se establece el Instrumento de Vecindad, Cooperación al Desarrollo y Cooperación Internacional – Europa Global*. Diario Oficial de la Unión Europea, L 209, 2021, pp. 16-167. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:32021R0947 (consultado 9/3/2026).

anteriores para hacerlos más flexibles. Esta integración no es solo técnica o administrativa, sino que responde a la voluntad de la UE de alinear plenamente sus recursos de desarrollo con sus prioridades estratégicas y geopolíticas, de modo que cada euro invertido refuerce la proyección de los intereses y valores europeos en África. El objetivo perseguido es que cada euro gastado en África tenga un impacto geopolítico claro y cuantificable[21].

La principal diferencia estructural entre el nuevo NDICI y el antiguo FED es que este último operaba fuera del presupuesto general de la UE, con acuerdos separados (como Lomé y Cotonú) y sin supervisión directa del Parlamento Europeo; el NDICI, por el contrario, se incorpora al marco presupuestario 2021-2027 y está, por tanto, sometido a control europeo. Ello le otorga una mayor transparencia, además de tener un mayor alcance geográfico y temático y de gozar de una mayor flexibilidad[22]. Es decir, el NDICI se financia exclusivamente con el presupuesto público de la UE.

El NDICI destina mínimos obligatorios a sectores clave: 30 % al cambio climático, 20 % al desarrollo humano y 10 % a la migración y los desplazamientos. Esta distribución sectorial refleja la evolución hacia una UE más «geopolítica», donde la ayuda condicionada a la buena gobernanza se alinea con los intereses europeos de estabilidad, valores compartidos y competencia global. Los proyectos en zonas sin control estatal quedan excluidos, y las inversiones en desarrollo local deben ir acompañadas de oportunidades para empresas europeas, con el fin de fortalecer la influencia de la UE frente a rivales como China. La cooperación, en la visión europea, solo tiene sentido si genera influencia estratégica y se materializa en resultados cuantificables y sostenibles en el tiempo frente a amenazas como las del Sahel.

En el balance de estos años, puede decirse que el NDICI-Europa Global ha fortalecido la cooperación regional con África con un enfoque más amplio y tradicional. Aborda la reducción de la pobreza, el desarrollo humano, la gobernanza, los derechos humanos, la estabilidad y la gestión de la migración. Gracias a este instrumento, se ha podido cofinanciar iniciativas innovadoras, como los diez millones de euros transferidos a

[21] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES, UNIÓN EUROPEA Y COOPERACIÓN. «La Unión Europea da luz verde al NDICI-Europa Global. Cooperación Española – FIIAPP». 2021. https://www.cooperacionespanola.es/la-union-europa-da-luz-verde-al-ndici-europa-global/ (consultado el 27/2/2026).
[22] FONDO DE DESARROLLO Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL (FIIAP). «La Unión Europea aprueba NDICI-Europa Global». 16 de junio de 2021. https://www.fiap.gob.es/noticias/la-union-europa-aprueba-ndici-europa-global/

Canarias para proyectos en siete países africanos (Cabo Verde, Senegal, etc.), dando mayor protagonismo a los socios africanos en la gestión directa de los fondos. También fortalece a los bloques regionales como la UA o la AfCFTA, si bien las auditorías del Tribunal de Cuentas señalan una falta de complementariedad con las iniciativas nacionales[23].

La UE se posiciona como actor geopolítico que compite con China y Rusia en África mediante vínculos «verdes» y digitales, e inversiones sostenibles, si bien continúan las críticas por la dilución de la tradicional Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), que ahora está más condicionada a los resultados frente a los flujos migratorios y a la competición geopolítica.

Tampoco ayuda a mejorar la imagen de Europa en África tener alrededor del 85 % de las intervenciones del NDICI etiquetadas con enfoque de género. Estas son percibidas como prueba de que la UE quiere exportar su propia agenda de igualdad y presentarse como poder normativo en el continente, moldeando la agenda regional a través de la ayuda oficial al desarrollo. Para parte de las élites políticas y de la sociedad civil africana, la idea de que la cooperación europea viene acompañada de condicionantes de valores y modelos sociales se interpreta como una continuidad de la «exportación» cuasi neocolonial de normas, más que como el resultado de demandas africanas plenamente autónomas[24].

La «Puerta Global»: una estrategia para competir con China

La «joya de la corona» de este giro en la estrategia de la UE es, no obstante, la «Puerta Global», un instrumento «geoeconómico» dotado con 300.000 millones de euros hasta 2027 (la mitad destinada a África) y cuyo objetivo es competir frontalmente con China[25]. Su relación con el NDICI se puede entender en términos jerárquicos, en los que el NDICI

[23] SANTILLÁN O'SHEA, M. y TALVI, E. «Global Gateway: ¿qué es lo que hay que saber y qué implica para América Latina y el Caribe?», *Real Instituto Elcano*. 19 de diciembre de 2023. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/global-gateway-que-es-lo-que-hay-que-saber-y-que-implica-para-america-latina-y-el-caribe/ (consultado 9/3/2026).
[24] MORASSO, C. «La Unión Europea y la construcción de la agenda de género africana en el marco de la cooperación al desarrollo», *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 8(2). 2021, pp. 168-189. https://revistas.usb.edu.co/index.php/Cooperacion/article/download/5752/4601/22479 (consultado 9/3/2026).
[25] COMISIÓN EUROPEA. «Puerta Global: Estrategia de la UE sobre la cooperación internacional en materia de infraestructuras y conexiones digitales, estratégicas de alto nivel». COM (2021) 350 final. 2021. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021DC0350

es el recurso financiero (la cartera), mientras que la «Puerta Global» sería el marco estratégico que decide en qué proyectos se gasta una parte de esa cartera.

A diferencia de la financiación pública del NDICI, la «Puerta Global» utiliza un modelo de financiación combinada (*blended finance*), en el que emplea una parte del dinero del NDICI como «garantía» para atraer capital privado, préstamos del Banco Europeo de Inversiones (BEI) y fondos de los Estados miembros. No se trata, por tanto, de «ayuda» ni de un nuevo fondo, sino de una forma de orientar el dinero existente hacia inversiones estratégicas en infraestructuras digitales, energéticas, de transporte, de salud y de educación, convirtiendo los fondos públicos en una inversión mucho mayor (efecto multiplicador).

Las inversiones son proyectos concretos de cables submarinos, corredores de transporte y plantas de hidrógeno verde, cuya construcción va acompañada de un mensaje claro: Europa ofrece una inversión de alta calidad, sostenible y con estándares de transparencia, frente a las «trampas de deuda» de otros actores. La «Puerta Global» se presenta, así, como una alternativa europea y ética a la Franja y la Ruta china (BRI), promocionando principios aparentemente tan atractivos como la sostenibilidad (30 % destinado al clima), la transparencia, o la movilidad.

Sin embargo, un análisis más detallado revela tensiones entre la ambición geopolítica y la eficacia real, lo que ha ocasionado críticas por opacidad, privatización o impacto transformador limitado. La «Puerta Global» ha recibido diversas críticas[26]. Entre ellas, la de convertir los fondos de cooperación al desarrollo en instrumentos para financiar los beneficios de las corporaciones europeas que invierten en sectores sensibles como las materias primas críticas, las infraestructuras de transporte y la extracción de recursos, sin generar empleo estable ni añadir valor a los países africanos. También se critica la opacidad en la definición y el seguimiento de los proyectos, lo que impide una evaluación completa de sus impactos sociales y ambientales. Finalmente, se acusa a diversos proyectos asociados a la «Puerta Global» de provocar daños ambientales, especialmente en iniciativas con gran huella ecológica como la producción de hidrógeno, la minería de litio, los centros de datos y las infraestructuras de gran escala.

[26] COMITÉ ESPAÑOL DE COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO. «El Comité Español de Cooperación al Desarrollo denuncia las políticas de la Unión Europea Global Gateway». 26 de junio de 2025. https://cecode.es/denuncia-politicas-union-europea-global-gateway/ (consultado 9/3/2026).

En el balance final, podría decirse que la estrategia de la «Puerta Global» ha proporcionado a la UE una mayor coherencia estratégica y ha eliminado la tradicional retórica europea. También ha logrado avances notables en los campos digital, climático, energético, del transporte, de la salud y de la educación, fortaleciendo las asociaciones africanas y reduciendo el déficit continental de infraestructuras sostenibles, al tiempo que ha proporcionado oportunidades empresariales en corredores sostenibles y en la digitalización a las corporaciones europeas, posicionándolas frente a sus competidores en mercados emergentes estables. En regiones volátiles como el Sahel, la condicionalidad en materia de gobernanza ha reorientado los fondos hacia otras zonas, evidenciando que, sin control estatal, las inversiones no perduran.

Característica	NDICI – «Europa Global»	Puerta Global
¿Qué es?	**Instrumento de financiación (fondo)**	**Estrategia de inversión (plan)**
Enfoque	**Desarrollo integral, migración y crisis**	**Infraestructuras y conectividad**
Financiación	**100 % Presupuesto UE (€79.500 millones)**	**Mezcla público-privada (Objetivo: €300.000 millones)**
Prioridad	**Países en desarrollo y vecindad**	**Socios estratégicos (especialmente África)**
Valores	**Derechos humanos y reducción de pobreza**	**Sostenibilidad, transparencia y seguridad**

Figura 1. Elaboración propia

En definitiva, la «Puerta Global» es una herramienta estratégica exitosa para aumentar la influencia de la UE. Sin embargo, la falta de procedimientos de ejecución ágiles y de un mayor foco en las capacidades locales hace que, con frecuencia, la cooperación

europea se siga viendo como «explotación disfrazada de desarrollo» en la que se priorizan los socios fiables sobre la ambición universal de corregir los déficits democráticos y de medir impactos reales más allá de los euros movilizados. Por ello, su éxito final está condicionado a la habilidad de la UE para agilizar la ejecución y fomentar los partenariados locales, de manera que se maximice su potencial geopolítico y sostenible[27].

El Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF): un instrumento relevante para la autonomía estratégica de la UE en África

Otra herramienta para la cooperación que ofrece interesantes posibilidades es el Fondo Europeo de Apoyo a la Paz (EPF). Se trata de un instrumento financiero extrapresupuestario de la UE, financiado mediante contribuciones directas de los Estados miembros y no con el presupuesto ordinario de la UE, que se creó en marzo de 2021, con un techo inicial de 5.000 millones de euros para el período 2021-2027 (sucesivamente ampliado), para financiar acciones externas con implicaciones militares o de defensa en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)[28].

Su origen se remonta a 2016, cuando la Estrategia Global de la UE y el Plan de Implementación de Seguridad y Defensa, impulsados por Federica Mogherini, identificaron lagunas en la financiación militar común (solo el 5-10 % de las misiones PCSD estaban cubiertas). El EFP surge de la evolución del mecanismo Athena (costes comunes de operaciones desde 2004) y del *African Peace Facility* (APF, 3.000 millones entre 2004-2019 para misiones africanas lideradas por la UA), superando sus límites geográficos y de flexibilidad para sortear las restricciones del Tratado de la UE sobre la financiación militar directa[29].

Esto supone un gran cambio histórico, ya que el Tratado de la UE (TUE) prohíbe utilizar el presupuesto común para comprar armas. Al estar el EPF fuera del presupuesto, la UE puede, por primera vez en su historia, financiar el envío de armamento letal a países en

[27] UNIÓN EUROPEA, COMISIÓN EUROPEA, DIRECCIÓN GENERAL DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y DESARROLLO. *Global Gateway*. Política de la Unión Europea (s. f.). https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway_es (consultado 27/2/2026).
[28] LABEUROPA. «European Peace Facility: l'UE istituisce lo strumento europeo per la pace». 7 de mayo de 2021. https://www.labeuropa.eu/2021/05/07/european-peace-facility-lue-istituisce-lo-strumento-europeo-per-la-pace/ (consultado 9/3/2026).
[29] DEPARTAMENTO DE LA SEGURIDAD NACIONAL. *Unión Europea: Fondo Europeo de Apoyo a la Paz*. 2021. https://www.dsn.gob.es/es/actualidad/sala-prensa/union-europea-fondo-europeo-apoyo-paz

guerra. De hecho, su primer uso en operaciones tuvo lugar en Ucrania (municiones, vehículos), en 2022, como consecuencia de la invasión rusa. Desde entonces, el presupuesto del EPF ha experimentado un crecimiento explosivo, pasando de los 5.000 millones de euros en el momento de su lanzamiento, en 2021, a los 18.000 millones para el período 2025-2026[30].

Lo que se diseñó como un fondo modesto para misiones de paz en África se ha convertido, tras la invasión rusa de Ucrania, en el principal pulmón financiero para el envío de armas a Kiev y a otros escenarios. Esto ha supuesto una revolución en la autonomía estratégica de la UE al permitir reembolsar a los Estados miembros por sus gastos en actividades relacionadas con la defensa, principalmente en Ucrania[31]. En África, el EPF financia los gastos comunes de las misiones militares de la UE (por ejemplo, EUTM Somalia o, hasta su finalización, EUTM Mali) y también permite a la UE suministrar equipos militares y de defensa a países socios y organizaciones regionales (por ejemplo, la Unión Africana). Al final, financia trece operaciones PCSD.

2021 (Lanzamiento EPF)	**€5.000**	**Planificado para el período 7 años (2021-2027)**
2022 (Guerra Ucrania)	**€5.500**	Primer incremento rápido para cubrir envíos de armas a Ucrania
2023 (Ampliación)	**€12.000**	Se duplica el fondo ante la prolongación del conflicto
2024 (Fondo de Ayuda)	**€17.000**	Creación del «Fondo de Asistencia a Ucrania» dentro del EPF
2025 - 2026	**>€18.000**	Ajustes continuos y compromisos a largo plazo

Figura 1. Elaboración propia a partir de decisiones oficiales del Consejo de la UE

[30] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión (PESC) 2023/2075 del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica la Decisión (PESC) 2021/509 relativa al Fondo Europeo para la Paz», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 247. 2023. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A32023D2075
[31] SERRANO DEL RÍO, J. *El nuevo Fondo Europeo de Apoyo a la Paz. Un análisis dentro de la PESC*. Documento de opinión DIEEEO 55/2022. Instituto de Estudios de Seguridad (IEEE). 2022. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO55_2022_JESSER_UE.pdf (consultado 9/3/2026).

El EPF se ha convertido en el principal soporte financiero de las operaciones de paz lideradas por África, habiendo asignado aproximadamente 600 millones de euros para apoyar misiones como la ATMIS (Somalia), destinados principalmente a dietas de tropa y apoyo logístico. También se financia la Fuerza Conjunta del G5 Sahel en la región del lago Chad, con fondos para equipos (no letales) y capacidades de vigilancia. A nivel bilateral, los principales países beneficiados para reforzar sus ejércitos frente a amenazas terroristas o insurgencias han sido Mozambique, Níger, Mauritania, Somalia y, más recientemente, en respuesta a la expansión del yihadismo hacia el sur del Golfo de Guinea, el EPF ha empezado a financiar a Ghana, Benín, Togo y Costa de Marfil.

La principal crítica que se le puede hacer a este fondo es que, desde el comienzo de la guerra en 2022, Ucrania ha absorbido la gran mayoría de sus recursos, dejando a África en una segunda prioridad estratégica, a pesar de que era el destino inicial para el que se diseñó este instrumento. A principios de 2026, el gasto acumulado o comprometido en África a través del EPF ascendía aproximadamente a entre 1.000 y 1.200 millones de euros, de un total global que supera los 18.000 millones de euros.

También el EPF recibe críticas por haberse convertido en el brazo armado de la nueva diplomacia europea, contradiciendo la identidad tradicionalmente pacífica de la UE. Al financiar armas letales a terceros en conflictos activos, no solo se violan las restricciones del Tratado de la UE (art. 41 del TUE), sino que se asumen riesgos éticos y jurídicos como consecuencia de un uso inapropiado de las armas[32]. En definitiva, el enfoque letal del EPF puede que acelere la autonomía estratégica, pero también erosiona su credibilidad como potencia pacífica, sin que ello garantice una disminución de la conflictividad en regiones sin control estatal efectivo.

Conclusiones

La evolución de la estrategia europea hacia África refleja una transición profunda desde el paternalismo tradicional hacia un enfoque geopolítico pragmático, en el que la seguridad, los recursos críticos y la competencia global han desplazado a la retórica humanitaria inicial.

[32] PARLAMENTO EUROPEO. *Informe sobre la revisión de la estrategia de la Unión Europea con vistas a la cumbre de la UE y el G20* (A-10-2025-0011-AM-112-117). 2025. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0011-AM-112-117_ES.pdf (consultado 9/3/2026).

La experiencia reciente en el Sahel está obligando a la UE a confrontar la contradicción entre su discurso normativo, basado en la defensa de la democracia y los derechos humanos, y la necesidad pragmática de proteger inversiones y frenar la expansión de amenazas que percibe como directas (terrorismo, desestabilización regional, flujos migratorios desordenados).

La retirada de la presencia militar europea, la reorientación hacia socios considerados más fiables y el refuerzo de las fronteras exteriores de la Unión han enseñado a la UE que, ante Estados fallidos o dominados por juntas militares, su capacidad para transformar la realidad sobre el terreno es limitada.

La UE ha comenzado a pasar, progresivamente, de una lógica de «ayuda» a una de intereses compartidos y corresponsabilidad política, ordenando todos sus instrumentos (comercio, inversiones, seguridad, clima, migraciones) en función de esa lógica geopolítica y no en función de un discurso moralizante.

Al mismo tiempo, el reconocimiento, basado en la experiencia de décadas, de que la ausencia de control estatal efectivo en amplias regiones de África hace inoperante cualquier esfuerzo de cooperación, ha actuado como un recordatorio para apostar de forma coherente y sostenida por instituciones legítimas y funcionales. La UE necesita instituciones africanas funcionales que permitan una asociación paritaria creíble, para evitar ver desdibujada su influencia ante competidores más pragmáticos y dispuestos a validar así la narrativa africana de neocolonialismo europeo camuflado.

También debe corregir el sesgo centrado en la seguridad y excesivamente paternalista, pasando de una agenda de «estabilización» centrada en misiones y financiación operativa, a otra que integre seguridad, gobernanza y desarrollo local con objetivos políticos claros, definidos junto con los gobiernos africanos. Igualmente, la UE debe dejar de ver la migración solo como una amenaza y articular vías legales de movilidad laboral y académica ligadas a las necesidades del mercado europeo y a las políticas de desarrollo africanas, de manera que se fomente la formación de jóvenes africanos, se potencien los programas de movilidad circular y se proceda al reconocimiento mutuo de cualificaciones, para evitar una fuga de cerebros permanente.

Ello exige desvincular la cooperación del «clientelismo moral», utilizando las inversiones como herramienta de influencia transparente, con pocas condiciones, pero realistas y centradas en resultados cuantificables, y no en la microgestión europea de las reformas

africanas. Asimismo, la UE tiene que aceptar la multipolaridad africana, asumiendo que los Estados africanos están diversificando sus socios (China, Rusia, Turquía, países del Golfo), con independencia de los deseos de los europeos, por lo que estos tendrán que acostumbrarse a competir con ellos a través de propuestas atractivas, y no mediante sermones normativos, o el empleo de la fuerza.

El éxito final de esta «visión geopolítica» de la cooperación con África radicará en su capacidad de influir positivamente en su estabilidad y desarrollo, superando viejas inercias burocráticas, conciliando las posibilidades europeas con las urgencias africanas, fomentando partenariados locales auténticos y buscando un impacto genuino de sus acciones en el bienestar de las poblaciones, más allá del mero balance contable.

En definitiva, la UE debe entender que el éxito de África es un interés vital europeo en el nuevo desorden multipolar que se nos viene encima y debe tratarla como un actor estratégico, y no como un mero «destinatario» de ayudas. Diseñar estrategias «con África» y no «para África» es la mejor, sino la única, forma de construir un relato diferente y exitoso en el que se sustituye la reparación paternalista por una asociación estratégica que resulte mutuamente beneficiosa.

*Ignacio Fuente Cobo**

Analista principal IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

22/2026 17 de marzo de 2026

José Ignacio Castro Torres

La caída del Eje de la Resistencia. La pérdida de la influencia iraní en el Oriente Próximo

La caída del Eje de la Resistencia. La pérdida de la influencia iraní en el Oriente Próximo

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

Durante casi cuarenta años, Irán ha establecido una estructura de alianzas para extender su poder e influencia en Oriente Próximo. Sin embargo, en menos de dos años, esta estructura ha resultado gravemente dañada, principalmente por la situación en la Franja de Gaza, la desestructuración de Hezbollah en el Líbano y la caída del régimen sirio de al Assad. El hecho de que el Eje de la Resistencia haya sido abatido no quiere decir que este haya sido destruido. Los antiguos grupos dirigentes puede que se conviertan en grupos insurgentes, mientras Irán intenta recuperar el control sobre ellos. Entretanto, los iraníes deberán buscar negociaciones en el ámbito internacional para sustentar su régimen.

Palabras clave:

Eje de la Resistencia, Irán, Oriente Próximo, Proxis.

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 fall of the Axis of Resistance. The loss of Iranian influence in the Middle East

Abstract:

For nearly 40 years, Iran has cultivated alliances to expand its power and influence in the Middle East. However, in less than two years, this structure has been severely damaged, primarily due to the Gaza Strip situation, Hezbollah dismantling in Lebanon, and al-Assad regime fall in Syria. The Axis of Resistance defeat does not mean it has been dismantled. Former ruling groups may become insurgent groups, while Iran attempts to regain control over them. In the meantime, the Iranians will have to negotiate at the international level to sustain their regime.

Keywords:

Resistance Axis, Iran, Middle East, Proxies.

Introducción. El concepto del Eje de la Resistencia

Zbigniew Brzezinski definió a Irán como un pivote geopolítico con capacidad de convertirse en un elemento geopolíticamente activo. El politólogo estadounidense no se equivocaba y la historia demuestra que la entidad política que ha habitado el territorio iraní siempre ha tenido un importante papel internacional a lo largo del tiempo.

Figura 1. Mapa del imperio persa en el 500 a. C. (Fleck y Hassen, 2018: 373)

Obviando la ascendencia iraní en Asia Central y el subcontinente indio y centrándonos en el caso del Oriente Próximo, las diferentes oleadas históricas del imperio persa han dejado una serie de poblaciones afines a lo largo de la región. Sin embargo, dentro del propio Irán, existen pulsiones disgregadoras, al no encontrase completamente unificado sobre la base de una población homogénea. Por ello, a la mayoría persa se unen otras grandes minorías entre las que caben destacar los azeríes, kurdos, baluchis o árabes, entre otros muchos.

El actual Irán ha intentado recuperar la conexión con sus poblaciones afines en Oriente Próximo que antiguamente constituían el «dominio de Irán» o *Iranshar*, pero con un

proyecto de «imperio de la mente», que por encima de los conceptos de raza y territorio busca la unión mediante la cultura y la religión (Axworthy, 2016: 3).

En este sentido, hay que tener en cuenta el factor aglutinador que el Irán de los ayatolás ha ejercido sobre las poblaciones chiíes de la región, no todas ellas seguidoras del rito duodecimano iraní, pero que han sido paulatinamente atraídas hacia su esfera de influencia religiosa, además de cultural, económica, política y de seguridad. En una explicación más pragmática, Irán ha aprovechado, de forma sistemática, la debilidad de los Estados de la región, ha explotado sus vulnerabilidades y ha rellenado los vacíos de poder con milicias y organizaciones afines.

Las asociaciones iraníes no son solo regionales. Consciente de su posición, ha mantenido una alianza de conveniencia con la otrora expoliadora Rusia, quien está interesada en buscar un socio que le permita salir hacia el sur a las aguas libres del Índico (Aleksei, 2023: 222). Los rusos también buscaban un aliado para el mantenimiento de sus bases en Siria, a fin de continuar presentes en el Mediterráneo (Ulusoy, 2021: 192-194).

Por su parte, China está interesada en establecer un puente este-oeste que le asegure las comunicaciones. A pesar de las buenas relaciones entre chinos e iraníes, hace tiempo que los primeros percibieron la debilidad del Eje de la Resistencia, por lo que buscaron relacionarse con todos los actores de la región para conservar la conectividad (康欣; 雷婧莹/ Kang y Lei, 2024: 124 y 154).

Situándonos en un marco temporal, tras los atentados de 2001 en EE. UU., el presidente George W. Bush demonizó a diversos países, incluyendo Irán, y los catalogó como el «Eje del Mal» por su posible relación con el terrorismo o la posesión de armas de destrucción masiva. Frente a este concepto, el periódico libio Al-Zahf Al-Akhdar acuñó, por primera vez, el concepto de «Eje de la Resistencia» en oposición a la catalogación estadounidense (Soage, 2020: 95).

No obstante, la primera descripción para Irán y sus aliados la haría en 2004 el rey Abdallah II de Jordania, quien calificaría a estos como el «Eje Chiita o el Arco Creciente Chiita». Posteriormente, los iraníes adaptaron el término de «Eje de la Resistencia» para describir a todos los regímenes afines en la región. El término *mehvar-e moqavvamat* sería empleado en 2006 en Damasco por el expresidente iraní Mahmud Ahmadinejad,

quien proclamó un vínculo entre Irán, Siria, Hezbollah, Hamás, la Yihad Islámica Palestina y otras organizaciones (Polat, 2016: 480). Esto demostraba que el Eje de la Resistencia no era algo monolítico, sino que representaba toda una alianza política en contra de los intereses de los considerados como opresores.

Irán era consciente de que Siria era la piedra angular de su eje, reconociéndolo así Ali Akbar Velayati, asesor de asuntos internacionales del líder Jamenei. La pérdida de la influencia en Siria supondría una desestabilización tan importante que se podría producir un efecto dominó que cortase la cadena hacia Palestina y afectase, primeramente, a Irak y luego al propio Irán[1]. Los iraníes veían con temor patológico cualquier asociación en contra de su alianza, pues podría poner en peligro su visión para el Oriente Próximo, a la par que le podría excluir de su participación en una nueva configuración de la región[2].

Pronto se confirmarían los temores de Irán al constituirse el llamado «grupo de amigos del pueblo sirio» que, con EE. UU., Israel, Turquía y muchos Estados europeos y árabes, formaron una asociación de más de noventa países[3]. Aunque la iniciativa fue decayendo, no sería asi el concepto, que se mantendría con el tiempo.

Teniendo presente las rivalidades globales y regionales, estaba clara la aparición de dos bloques antagónicos en favor y en contra del Eje de la Resistencia. Por ello, a lo largo del presente documento se estudiará la constitución y el estado actual del concepto de la extensión iraní hacia el Mediterráneo, que atraviesa uno de sus peores momentos.

Antecedentes del conflicto

El régimen de la república islámica sufrió en sus primeros años las sanciones occidentales y la ofensiva iraquí por Saddam Hussein. El conflicto Irán-Irak trajo consigo el ascenso de la Guardia de la Revolución Islámica o Pasdaran y la creación de milicias

[1] خبرگزاری میزان/Agencia de Noticias Mizan. «سوریه حلقه طلایی زنجیره مقاومت در مقابله با اسرائیل است /Siria es el eslabón de oro en la cadena de resistencia contra Israel. [Consulta: 8 de febrero de 2015]. Disponible en: https://www.mizanonline.ir/fa/news/127672/سوریه-حلقه-طلایی-زنجیره-مقاومت-در-مقابله-با-اسرائیل-است

[2] Para una visión en mayor detalle de las pretensiones iraníes de establecer una red de conectividad hacia el oeste, se recomienda la lectura del documento: La importancia de los corredores terrestres (II): la carrera de Irán hacia el mar Mediterráneo. Disponible en: http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA26_2021_JOSCAS_Iran.pdf

[3] UN Department for General Assembly and Conference Management. «Group of Friends of the Syrian People. Disponible en: https://unterm.un.org/unterm2/en/view/eca50d06-0bdb-4f87-a660-406f9139a91f

chiíes en Irak, lo que sentaría las bases para la extensión del poder iraní en el Oriente Próximo.

La influencia iraní ya era notoria en el Líbano, donde los chiíes profesaban la misma rama del culto religioso. En 1982, se sellaría esta unión cuando una comisión de AMAL, compuesta por Abbas al-Musawi, Sheikh Naim Qassem y el joven Hassan Nasrallah, viajó a Teherán (Majidyar, 2014: 3). Ello llevó a que la fundación en 1985 de Hezbollah fuese impulsada desde Irán (Lucic, 2009: 81).

Paradójicamente, la intervención estadounidense en Afganistán (2001) e Irak (2003) dejó a Irán libre de los talibanes y del régimen de Saddam. En estas condiciones, los iraníes comenzaron a expandir sus redes y a enlazar territorios bajo su control. La influencia iraní en Irak pronto se haría notar a través del respaldo al primer ministro Nuri al Malikí, quien gobernaría el país desde 2006 hasta 2014 (Sari, 2021: 434). Esta influencia ha continuado en la vida parlamentaria a través del partido Dawa.

Irán también había posado sus ojos en Yemen, situado en uno de los extremos del estrecho de Bab el Mandeb, por donde discurre una de las rutas marítimas más importantes del planeta. Los chiitas yemeníes son, en origen, zaiditas quintimanos, otra rama distinta de esta confesión religiosa, pero en una de sus tribus el régimen de los ayatolás encontró la posibilidad de ejercer su influencia. Para ello, captaron a Hussein Badreddin al-Houthi quien, después de una estancia en el seminario iraní de Qom, fundó el movimiento Houthi y se identificó con los postulados libaneses de Hassan Nashrallah (MEMRI, 2009). A pesar de que los moderados zaiditas lo consideraron una traición y de la muerte de Hussein en 2004, los vínculos con Irán fueron continuados por su hermano Abdulmalik (Ortiz de Zárate, 2024).

Las denominadas Primaveras Árabes del año 2011 prendieron por toda la región, lo que afectó a muchos regímenes y, en gran medida, a la Siria de Basser al Asad. Aunque sirios e iraníes tenían intereses comunes, la independencia siria se basaba en una mayor secularización y en que la minoría dirigente era alawita, si bien también chiita, perteneciente a otra rama confesional. La mala gestión de la crisis obligó a Assad a

ponerse en manos de los iraníes, quienes a partir de entonces utilizarían a Siria como una plataforma desde la que operar en la región (Kaderli e Işyar, 2025: 59)[4].

La consolidación de la presencia iraní en el Levante se produciría tras el repliegue estadounidense de Irak en 2011. La conducta sectaria de Maliki contra los sunníes prendió en la sublevación de estos, muchos de los cuales engrosaron las filas de Al Qaeda. Como escisión de esta organización, apareció el Daesh o Estado Islámico cuyo líder, Abu Bakr al Bagdadi, proclamó en 2014 el califato islámico en Irak y Siria. Aunque los norteamericanos regresaron para derrocar al Daesh, la intervención del general Qassem Soleimani en apoyo de ambos regímenes estatales consolidó la influencia iraní en toda Mesopotamia y Levante (Jahanbani, 2020).

Las sanciones de la ONU contra varios líderes houthis y el expresidente yemení Saleh dejó a este último en una situación de debilidad, pues poseía intereses económicos en el exterior. En 2017, los houthis asesinaron a Saleh, de modo que obtuvieron una posición de privilegio entre el resto de las tribus zaiditas, lo que benefició los intereses iraníes (Zimmt, 2018: 2).

El posterior control del parlamento libanés por parte de Hezbollah a partir de 2018 reforzó aún más la posición de Irán en la región, con un fuerte ascendiente en Irak, Siría y Líbano, a través de los que estableció un corredor para llegar al Mediterráneo y hostigar a Israel (Dolatabadi, Beigi y Choul, 2020: 123). Entretanto, también poseía el control del estrecho de Ormuz, por encontrarse próximo a su territorio y el de Bab el Mandeb, vigilado por sus aliados houthis del Yemen.

Mientras, los árabes veían que la situación se estaba decantando cada vez más del lado iraní por la progresiva derrota del Daesh en Mesopotamia, donde, en muchos casos, era sustituido por algún grupo afín a Irán. La zona se estaba convirtiendo para ellos en algo más peligroso que un siempre corredor entre Beirut y Teherán porque podría constituirse en el *Wilayat Imam Ali* o provincia del imán Alí (Jones, 2019: 5).

Aunque el concepto del Eje de la Resistencia existía de antemano, en 2018, se daban las condiciones para ponerlo en marcha. Es más que posible que existiese algún tipo de

[4] El General iraní Qassem Soleimani había aconsejado a Assad que emplease la policía para sofocar la rebelión. Desoyendo los consejos, Assad empleó el ejército. Lo que hizo que las protestas se convirtiesen en una insurrección. Para ver en mayor detalle la extensión iraní en Siria y todo el Oriente próximo se recomienda la lectura del artículo: «El liderazgo desde el otro lado de la colina». Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf

plan a largo plazo para implementarlo y que su artífice fuese el general Soleimani. De esta forma, se estableció un puente de comunicaciones terrestre que uniría a las comunidades chiíes hacia el oeste. Al tiempo, proporcionaba una ruta de comunicaciones más segura y barata que el transporte aéreo, para el envío de armamento a sus *proxies* de la región y para hostigar Israel desde el Líbano (Chulov, 2016).

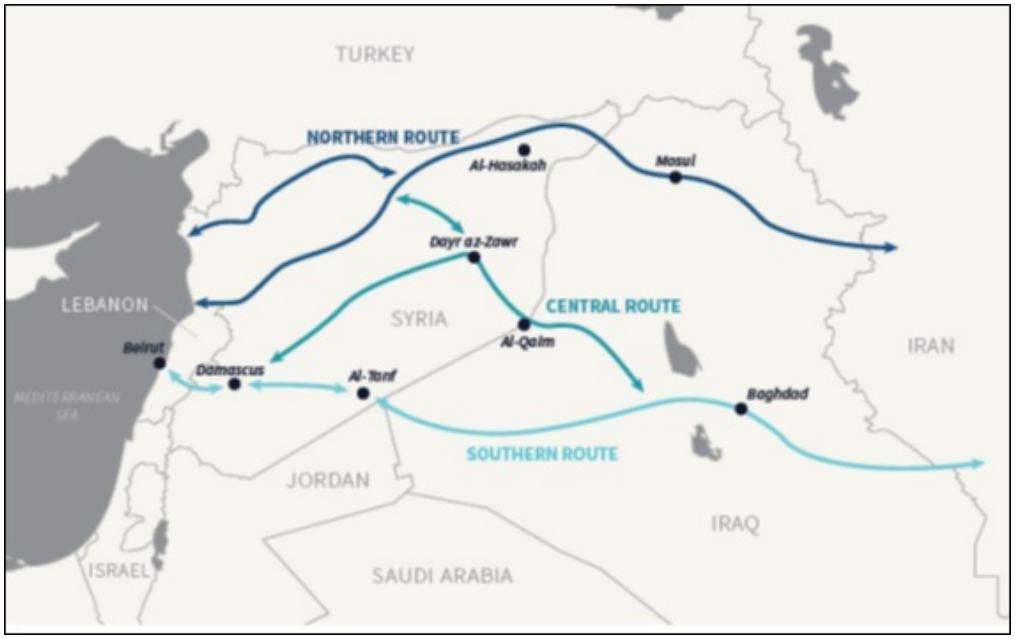


Figura 2. Puente terrestre establecido hacia el oeste por Irán. (Jones, 2019: 5)

Entretanto, Israel pretendía mantener la amenaza lo más alejada posible de su territorio, por lo que decidieron intervenir tras la reunión de 2020 del líder de Hezbolá en el Golán, Hajj Hashem, y el general sirio, Ali Amad Assad (Truzman, 2020).

A pesar de las acciones israelíes, el puente hacía su territorio se continuaba consolidando y, dentro de este, el grupo terrorista suní Hamás empezaba a fraguar un plan que acabaría en tragedia. En el año 2022, Yahya Sinwar, líder de esta organización en la Franja de Gaza, escribió una carta a Ismail Haniyah, presidente de la estructura política de la organización, que se encontraba en Qatar. En dicho documento, se presentaban varias posibles opciones para la erradicación de Israel y todas ellas

pretendían, en mayor o menor medida, degradar al «Estado ocupante» con la ayuda de sus socios del Eje de la Resistencia (Benson, 2025).

Aunque no se puede demostrar que Irán conociese los preparativos del ataque a Israel, se realizaron varias reuniones en Beirut entre las que cabe destacar la de abril de 2023 en la que el líder de Hezbollah, Hassan Nasrallah, recibió a los líderes de Hamás, Haniyeh y Saleh Arouri (Truzman, 2023). En el mes de septiembre, Nasrallah volvió a reunirse con los dirigentes de Hamás y de la Yihad Islámica Palestina Saleh Arouri y Ziyad al-Nakhalah (Frantzman, 2023).

Situación actual del conflicto

El desmantelamiento de Hamás

Los ataques terroristas de 2023 contra los territorios israelíes próximos a la Franja de Gaza fueron un auténtico revulsivo para los israelíes, cuyo primer ministro, Behamin Netanyahu, declaró estar combatiendo en siete frentes al relacionar a Gaza, Cisjordania, Líbano, Siria, Irak, Yemen y, por supuesto, Irán (I24News, 2025).

La movilización de Israel no se hizo esperar y, dentro de su propio territorio, comenzó una serie de operaciones para eliminar la capacidad operativa de Hamás y sus grupos afines, por lo que eliminó sistemáticamente a sus líderes sobre el terreno, destacando en 2024 la muerte de Yahya Sinwar, Mohamed Deif y Marwan Issa (NDTV World, 2024). Igualmente, el líder del buró político de Hamás, Ismail Haniyeh, fue asesinado en Teherán, donde se encontraba presente para asistir a la toma de posesión del nuevo presidente iraní, Masoud Pezeshkian (Bergman *et al*., 2024).

En mayo de 2025, Israel volvería a eliminar al nuevo líder sobre el terreno, Mohamed Sinwar, hermano de Yahya. Con su muerte, no solo se había eliminado el quinteto que había planeado el ataque terrorista, sino que se había creado un vacío de poder en la organización en un momento crítico, que podría conducir a la desaparición de Hamás por falta de liderazgo y apoyo (Abualouf, 2025). A primeros de septiembre, Israel realizó en Doha un bombardeo contra miembros de la cúpula de Hamás y de su equipo negociador. El hecho de que el ataque se produjese en la capital catarí constituyó un cambio de percepciones en el mundo árabe (Al Jazeera Centre for Studies, 2025).

La degradación de Hezbollah

Hezbollah constituía el bastión chiita que desde el sur del Líbano hostigaba a Israel. Su posición en la vida pública libanesa le daba un papel que, en muchas ocasiones, era superior a la del propio Estado. En 2006, había demostrado a Israel que mediante capacidades convencionales no era posible su eliminación, por lo que, posteriormente, los israelíes se dedicaron a una campaña selectiva de eliminación de sus líderes más importantes y de sus sistemas de armas, de modo que desencabezó gran parte de la cúpula de la organización, así como de la Fuerza Radwan, unidad encargada de infiltrarse dentro del territorio israelí (Wechsler, 2024).

La estructura de la organización fue gravemente dañada en una operación llevada a cabo por los servicios secretos israelíes. Estos eran conscientes de que la red de mando y control de Hezbollah se apoyaba en radioteléfonos y buscapersonas, para evitar ser detectados o interferidos. Por ello los israelíes consiguieron modificar los dispositivos para que pudieran estallar ante una señal prefijada, que se produjo a mediados de septiembre de 2024 (VV. AA., 2024). El golpe de gracia contra la organización sería la eliminación de su líder, Hassan Nashrallah, junto a su cuartel general (Young, 2024).

Ante la falta de liderazgo en Hezbollah, ha tenido que hacerse cargo de ella el anciano Naim Qassem (referido con anterioridad como antiguo líder de AMAL), quien, durante el verano de 2025, realizó llamamientos desesperados para que sus acólitos no abandonasen las armas ante la presión del Gobierno libanés, la propuesta de paz del enviado estadounidense, Tom Barrack, y los ataques de Israel (Al Jazeera, 2025). La delicada posición de Hezbollah no solo alejó la amenaza del norte para Israel, sino que le proporcionó la posibilidad para lanzar operaciones en la profundidad del Eje de la Resistencia.

Siria: la caída del eslabón central de la cadena

El régimen de Assad se mantenía en pie gracias al apoyo proporcionado por Irán desde que Soleimani y Nasrallah convenciesen al líder Jamenei para que mantuviese al Gobierno alawita tras las primaveras árabes. El argumento de ambos se mantenía en que la caída del régimen sirio supondría también la caída del Eje de la Resistencia (Grajewski, 2024).

Durante más de trece años, Irán invirtió ingentes cantidades en el sostenimiento del régimen sirio, así como en su seguridad, de manera que creó milicias a través de la Fuerza Quods, envió hazaras afganos a engrosar las filas de las brigadas Fatemiyoun y apoyó determinadas unidades del ejército regular (Semenov, 2017).

Assad controlaba unas dos terceras partes del territorio, mientras que, en el norte, los kurdos de las Fuerzas Democráticas de Siria (SDF) mantenían el noreste de la Rojava; el grupo Hayat Tahir al-Sham (HTS) ocupaba la región de Iblib y el proturco Ejército Nacional de Siria (SNA) se encontraba en las áreas en las que Turquía había desplegado en anteriores operaciones militares[5]. A finales de noviembre de 2024, con el apoyo del SNA y otras facciones islamistas, HTS comenzó una rápida ofensiva que culminó en la huida de Assad a Rusia y el establecimiento de un Gobierno provisional de HTS presidido por su líder, Abu Mohammed al-Golani, quien dulcificó su nombre a Ahmed al-Sharaa (Gebeily y Azhari, 2024).

Mientras su régimen se derrumbaba, Assad veía como sus valedores rusos e iraníes se replegaban, respectivamente, a sus bases de Tartus y Lakatia y en dirección a Irak. Para los rusos, embebidos en Ucrania y preocupados por la reacción de Turquía, Assad se había vuelto demasiado intolerante para buscar una salida negociada al conflicto en Idlib. Entretanto, los movimientos de los iraníes estaban cada vez más restringidos en Siria, al tiempo que Assad les había impedido utilizar los altos del Golán para hostigar a Israel. Es posible que los sirios hubiesen filtrado información sobre la situación de altos mandos iraníes que se encontraban en su territorio, que llevó al ataque de la embajada iraní en Damasco en abril de 2024 (Grajewski, 2024).

Los eslabones de Irak y Yemen

Todavía Irán mantiene una importante presencia en Irak, donde su influencia en la vida pública es notoria a través de la actividad política, las milicias afines y las relaciones económicas. Al cierre de estas líneas, no se tienen los datos de las elecciones de final del año 2025, pero la pugna se encuentra entre la tendencia más independiente del

[5] Para la lectura más en detalle de los acontecimientos que rodearon la caída del régimen de Assad se recomienda la lectura del documento: «La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria». Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/la_tercera_particion_del_oriente_proximo_y_la_cuestion_siria_2025_dieeea03.pdf/07f0fbbf-ca0e-6722-2d4a-a105510ddce2?t=1736514718145

primer ministro Sudani y la más proiraní del ex primer ministro Maliki. No obstante, es después de las elecciones cuando se producirán las largas negociaciones entre grupos políticos, incluidos los contrapesos sunita y kurdo, que decantarán a los iraquíes de uno u otro lado (Rudolf, 2025).

Los houthies del Yemen constituyen geográficamente un eslabón suelto de la actual pequeña cadena del Eje de la Resistencia. La caída de sus aliados en el tablero de Mesopotamia y Levante los lleva a plantearse la propia continuidad de su régimen[6]. Los intercambios de misiles y drones hicieron que Israel lanzase un ataque contra la cúpula houthi a finales de agosto de 2025, en la que resultó muerto su primer ministro, Ahmed Ghalib al-Rahwi, junto con varios miembros del Gobierno (Al-Goidi, 2025). Si el deterioro de las capacidades iraníes impide la continuidad del sostenimiento a los houthies, estos deberán buscar algún otro punto de apoyo. Ante este futuro incierto, una posible opción podría pasar por la relación directa con potencias globales, como podrían ser Rusia o China, ávidas de bases en la región (Ali, 2025).

Papel de los actores externos de la región

El Eje de la Resistencia se había constituido como una alianza no cohesionada que había dado pasos no coordinados, lo que provocó una reacción demasiado contundente para soportar la presión ejercida. De acuerdo con la teoría de equilibrio de alianzas (Walt, 1990; 5), se había creado otra alianza para contrarrestar el Eje de la Resistencia, independientemente de la ideología o de la ayuda exterior recibida. Por ello, se comprende que los países sunitas de la zona hayan colaborado con Israel y EE. UU. para neutralizar el poder de Irán y sus aliados.

Israel parece haber sido el más beneficiado, por haber reducido de forma drástica la amenaza de los siete frentes a los que se enfrentaba tras los atentados de septiembre de 2023. La cadena de eslabones que conducían a su territorio desde Irán ha perdido su continuidad, por lo que la amenaza del arco creciente chiita ha quedado tan degradada que, actualmente, no supone un problema existencial.

[6] Para una lectura más pormenorizada se recomienda el artículo: « La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol». Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_guerra_de_los_doce_dias_2025_dieeea51

Los estadounidenses, independientemente de la administración que ocupe la Casa Blanca, también han sido ampliamente beneficiados. El presidente Trump no está interesado en dedicar demasiados recursos ni implicarse sobre el terreno en un teatro de operaciones secundario en su visión global. Con la ruptura del Eje de la Resistencia, este problema quedaría solventado, pudiéndose focalizar en su verdadera preocupación, constituida por China, quien debería tomar buena nota de las capacidades estadounidenses (盧政鋒/Cheng-fung Lu, 2025; Sobolik, 2025).

Los países sunitas de la región también parecen ser beneficiados, pues Arabia Saudí y sus socios emiratíes ven la oportunidad de hacer buenos negocios con Israel y, en la medida de lo posible, pueden recuperar la senda de los Acuerdos de Abraham, que llevaron a que Bahréin y Emiratos reconociesen a Israel. Es posible que el apoyo en armamento y tecnología de Israel y EE. UU. proporcionen a estos Estados la posibilidad de quitarse de encima la pesadilla del hostigamiento por parte de los huthíes del Yemen (Engelsberg Ideas, 2025). No obstante, los ataques de Doha contra la cúpula de Hamás podrían haber causado un efecto no deseado en el mundo árabe.

Turquía y su socio catarí también ven grandes posibilidades en la ruptura del puente Este-Oeste que constituía el Eje de la Resistencia. Turquía refuerza su influencia hacia el sur, a la par que se convierte en el *hub* logístico de los hidrocarburos que, desde las cuencas del Golfo y Asia Central, se dirigen hacia Europa. Qatar ve la posibilidad de exportar su gas en dirección a Turquía por gasoducto, vía Siria, ahorrándose grandes costes (Daily Sabah, 2025; Khatatneh, 2025; Matoi, 2025).

Rusia aparece como un posible perjudicado. Sin embargo, la deriva que había tomado Assad tampoco le convenía. Por ello, se encuentra en un momento de reconfiguración de su presencia, en la que las relaciones con el nuevo Gobierno de Siria no son del todo malas. Aun así, los rusos se han replegado de las bases que poseían en territorio sirio, y han mantenido únicamente una incierta presencia en Tartus y Latakia (Times of Isarel, 2025; Giustozzi, 2025). Además, a los rusos siempre les ha interesado que Irán dependa de ellos y no al revés. Si la carencia de apoyos para los houthies continúa, es posible que Rusia recupere la antigua presencia que la URSS poseía en el sur de la Península Arábiga.

China es un actor verdaderamente pragmático. Ávido de los hidrocarburos de la región, lo que le interesa es que nunca se detenga el tránsito comercial de estos productos que atraviesan el estrecho de Ormuz. La mera amenaza del corte del estrecho supone un gran temor para los chinos, que tienen muy buenos negocios con saudíes y emiratíes. Además, cualquier aventura nuclear iraní podría arrastrar a los países de la región a una escalada armamentística. Nada más lejos de las intenciones chinas, cuyo interés es seguir comprando petróleo a precios competitivos (Calabrese, 2025).

Conclusiones y perspectiva

El Eje de la Resistencia tardó en consolidarse más de cuarenta años, pero, en menos de dos, ha sufrido tales reveses y contratiempos que se encuentra gravemente dañado. Una de sus posibles vulnerabilidades críticas puede estar en su propia concepción, pues el establecimiento de una alianza con fines expansivos es sumamente inestable, debido a los intereses dispares de los miembros que la componen.

En este sentido, es fácil ver cómo existía un núcleo duro en torno a Irán, constituido por Hezbollah y los huthies del Yemen. Ahora que la cadena está rota, a estos actores les queda la ardua tarea de la lucha por el poder local. Hezbollah se encuentra en un importante estado de degradación y su peso específico dentro de la vida política libanesa ha disminuido a la par que su poder fáctico. Por su parte, los houthies son una tribu zaidita más dentro de Yemen y una muestra de debilidad frente a otras tribus podría llevarlos a una despiadada lucha por el poder interno.

El resto de los actores pertenecían a alianzas de conveniencia. Hamás y sus grupos afines son de origen sunita y próximos a los Hermanos Musulmanes, por lo que el vínculo que les une al régimen de los ayatolás es el odio a Israel. Assad era un socio de conveniencia que pretendía recuperar la autonomía previa a las primaveras árabes. Irak es un conglomerado de poderes en los que los iraníes tienen adeptos, pero no poseen un control absoluto.

Sin embargo, es más que posible que los esfuerzos de Irán y sus socios continúen, aunque con menos intensidad, siguiendo el concepto «Down but Not Out» (Ali-Khan y Cambanis, 2025). Puede que en aquellos espacios donde hayan perdido la capacidad de imponerse pasen a constituir grupos que recurran a la insurgencia para mantener su

presencia desde la clandestinidad. No obstante, desde la muerte de Soleimani, los altos mandos de los pasdaran, que tenían experiencia en la gestión de los grupos tribales del Oriente Próximo, han sido igualmente eliminados, por lo que puede que el control de estos grupos sea aún más difícil no solo por la falta de sostenimiento, sino por la ausencia de mando y control efectivo sobre sus actividades.

Otro aspecto de importancia son las dinámicas internas iraníes. Aunque todo apunta a que sus autoridades buscarán algún tipo de negociación para apuntalar el régimen, la aproximación de las diversas facciones de poder puede ser muy distinta. El fundamentalismo de los pasdaran podría resistirse a grandes cambios, mientras que los reformistas tendrían una mayor apertura de miras. En todo caso, Irán tendrá que buscar que EE. UU. e Israel no le infrinjan mayores daños físicos y económicos, al tiempo que deberá apuntalar las relaciones con Rusia y asegurar el sostenimiento de China. En el ámbito regional, necesita un mayor entendimiento con las monarquías del Golfo y con Turquía, para asegurar la estabilidad de los precios de los hidrocarburos y facilitar su transporte.

ANEXO

Tabla de cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
1982	Una comisión libanesa de AMAL viaja a Teherán, comenzando el vínculo de la futura Hezbollah con Irán
1993	Mohamed Houthi vuelve de Irán adoctrinado en el duodecimanismo
2001	El presidente estadounidense George W. Bush designa a Irán, Irak y Corea del Norte como el Eje del mal
2003	La coalición liderada por EE. UU. derroca al régimen de Saddam Hussein, lo que permite la extensión de las milicias chiíes
2011	Las «primaveras árabes» en Siria obligan a Assad a ponerse en manos de Irán
2014	El Daesh ocupa zonas de Irak y Siria. Se crea un «puente terrestre» que une a Irán con Irak, Siria y Líbano
2020	Muerte de Qassem Soleimani
2023	Ataque terrorista de Hamás contra la población civil israelí cercana a la Franja de Gaza. Intervención de Hezbollah desde el Líbano y de los Houthis desde Yemen. Netanyahu lanza su campaña de guerra en siete frentes contra todo el Eje de la Resistencia
2024. Abril	Ataque israelí contra la embajada iraní en Damasco. Mueren los altos mandos del IRGC en el Levante
2024. Julio	Muerte de Isamil Haniyah en Teherán
2024. Septiembre	Muerte de Hasan Nashrallah en Beirut

2024. Diciembre	HTS derroca al régimen de Assad en Siria
2025. Junio	Israel ejecuta la operación «Rising Lion» contra la infraestructura, red de mando y control y programa nuclear de Irán
2025. Junio	EE. UU. realiza la operación «Midnight Hammer» contra las instalaciones nucleares iraníes

Bibliografía

Abualouf, R. (2025). Hamas faces leadership vacuum at critical time with demise of Gaza 'War Council [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c7v7p9p0rn7o

Aleksei, Z. (2023). The International North-South Transport Corridor: the prospects and challenges for connectivity between Russia and India. *Вестник МГИМО Университета*. 16(2), pp. 216-234.

Al-Goidi, F. (2025). Israel's Targeting of Houthi Ministers Opens A New Phase of Conflict [en línea]. Akfar. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mecouncil.org/blog_posts/israel-breaks-the-rules-of-engagement-targeting-the-houthi-government-opens-a-new-phase-of-conflict/

Ali, I. (2025). A shift in the axis of resistance. The Houthis future as Iran bleeds [en línea]. *South24*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://south24.net/news/newse.php?nid=4750

Al Jazeera Centre for Studies. (2025). Israel on the rampage: The strategic implications of the attack on Doha [en línea]. Al Jazeera Centre for Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://studies.aljazeera.net/en/policy-briefs/israel-rampage-strategic-implications-attack-doha

Al Jazeera. (2025). Hezbollah says it will not give up weapons despite US proposal [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2025/7/18/hezbollah-chief-rejects-us-proposals-on-group-giving-up-weapons

Ali-Khan, V. y Cambanis, T. (2025). Down but Not Out: Reassessing the Axis of Resistance». Century International. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://tcf.org/content/report/down-but-not-out-reassessing-the-axis-of-resistance/

Axworthy, M. (2016). *A history of Iran: Empire of the mind*. Basic Books.

Bagheri Dolatabadi, A., Beigi, M. y Choul, Ā. (2020). Understanding the Power of Hezbollah: the Secret to its Victories, and its Permanence in the Lebanese

Political Arena. *Journal of Contemporary Research on Islamic Revolution*, 2020, vol. 2, no 4, p. 111-131.

Benson, P. (2025). Captured Hamas Documents Reveal Iran and Hezbollah Support for War Against Israel [en línea]. *TPS*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://tps.co.il/articles/captured-hamas-documents-reveal-iran-and-hezbollah-support-for-war-against-israel/

Bergman, R., Mazzetti, M. y Fassihi, F. (2024). Bomb Smuggled Into Tehran Guesthouse Months Ago Killed Hamas Leader [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2024/08/01/world/middleeast/how-hamas-leader-haniyeh-killed-iran-bomb.html

Calabrese, J. (2025). Ambiguity No More? Iran Strikes and China's Test in the New Nuclear Age [en línea]. Gulf International Forum. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://gulfif.org/ambiguity-no-more-iran-strikes-and-chinas-test-in-the-new-nuclear-age/

Castro Torres, J. I. (2019). Qassem Soleimani: el líder al otro lado de la colina. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 33/2019. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2019/DIEEEA33_2019CASTRO_Soleimani.pdf

Castro Torres, J. I. (2025a). La guerra de los doce días: El león de Judá contra el león del sol [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 51/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_guerra_de_los_doce_dias_2025_dieeea51

Castro Torres, J. I. (2025b). La tercera partición del Oriente Próximo y la cuestión siria [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 03/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320762/la_tercera_particion_de

l_oriente_proximo_y_la_cuestion_siria_2025_dieeea03.pdf/07f0fbbf-ca0e-6722-2d4a-a105510ddce2?t=1736514718145

Chulov, M. (2016). Amid Syrian chaos, Iran's game plan emerges: a path to the Mediterranean [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2016/oct/08/iran-iraq-syria-isis-land-corridor

Daily Sabah. (2025). Development Road seen as catalyst for new Türkiye-Iraq energy deal [en línea]. *Daily Sabah*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.dailysabah.com/business/energy/development-road-seen-as-catalyst-for-new-turkiye-iraq-energy-deal

Engelsberg Ideas. (2025). In conversation with Elisabeth Kendall on what the Houthis really want [en línea]. Engelsberg Ideas. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://engelsbergideas.com/essays/in-conversation-with-elisabeth-kendall-on-what-the-houthis-really-want/

Fleck, R. K. y Hanssen, F. A. (2018). Path dependence and transitions from tyranny to democracy: Evidence from ancient Greece. *Constitutional Political Economy*. 29(4), pp. 371-388.

Frantzman, S. J. (2023). Nasrallah meets Hamas, PIJ to unite terror front against Israel [en línea]. *The Jerusalem Post*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.jpost.com/middle-east/article-757303

Gebeily, M. y Azhari, T. (2024). Syrian rebels topple Assad who flees to Russia in Mideast shakeup [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/syria-rebels-celebrate-captured-homs-set-sights-damascus-2024-12-07/

Giustozzi, A. (2025). Russia and the Collapse of the Assad Regime [en línea]. The Russia Program. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://therussiaprogram.org/russia_and_syria

Grajewski, N. (2024). Why Did Iran Allow Bashar al-Assad's Downfall? [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://carnegieendowment.org/middle-east/diwan/2024/12/why-did-iran-allow-assads-downfall?lang=en

I24News. (2025). Netanyahu vows to defend Israel against 'seven-front war of terror [en línea]. *I24News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.i24news.tv/en/news/israel-at-war/artc-netanyahu-vows-to-defend-israel-against-seven-front-war-of-terror

Jahanbani, N. (2020). Beyond Soleimani: Implications for Iran's Proxy Network in Iraq and Syria. *CTC Perspectives*.

Jones, S. G. (2019). War by Proxy. *Iran's Growing Footprint in the Middle East*.

Kaderli, D. T. y İşyar, Ö. G. (2025). Iran's Defensive Policy in Assad's Syria: Proxy War. *TESAM Akademi Dergisi*. 12(1), pp. 43-65.

Khatatneh, A. (2025). Jordan mulls increasing gas supplies to Syria, in cooperation with Egypt, Qatar [en línea]. *The Jordan Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://jordantimes.com/news/local/jordan-mulls-increasing-gas-supplies-to-syria-in-cooperation-with-egypt-qatar

Lucic, A. (2009). Hezbollah: An Iranian Project? *National security and the future*. 10(1), pp. 77-88.

Majidyar, A. K. (2014). *Is Deepening Shi'ite-Sunni Tension Plunging Lebanon Into a New Civil War?* American Enterprise Institute for Public Policy Research.

Matoi, E. (2025). Syria's As-Suwayda: A Nexus of Regional Conflict and Global Trade Ambitions [en línea]. Middle East Political and Economic Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mepei.com/syrias-as-suwayda-a-nexus-of-regional-conflict-and-global-trade-ambitions/

MEMRI. (2009). Yemeni Shi'ite Cleric and Houthi Disciple 'Issam Al-'Imad: Our Leader Houthi is Close to Khamenei; We Are Influenced Religiously and Ideologically By Iran [en línea]. *MEMRI*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.memri.org/reports/yemeni-shiite-cleric-and-houthi-disciple-issam-al-imad-our-leader-houthi-close-khamenei-we

NDTV World. (2024). All About Key Hamas Leaders, Commanders After Yahya Sinwar's Reported Death [en línea]. *NDTV World*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ndtv.com/world-news/israel-hamas-conflict-key-hamas-leaders-and-commanders-after-yahya-sinwars-reported-death-6813559

Ortiz de Zárate Arce, R. (2024). Abdul Malik al-Houthi [en línea]. CIDOB. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cidob.org/lider-politico/abdul-malik-al-houthi

Polat, D. Ş. (2016). İran'ın Suriye politikası. En: H. Çomak, H., Sancaktar, C. y Yıldırım, Z. (eds.). *Uluslararası Politikada Suriye Krizi*. İstanbul, Beta Yay, pp. 477-489.

Rudolf, I. y Ollivant, D. A. (2025). The Ides of November: Navigating the Shifting Sands of Iraq's 2025 Electoral Landscape [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://warontherocks.com/2025/05/the-ides-of-november-navigating-the-shifting-sands-of-iraqs-2025-electoral-landscape/

Sari, İ. (2021). Iran's New Iraq Policy After Saddam: From Sociological Dynamics to Political Realities. *İran Çalışmaları Dergisi*. 5(2), pp. 427-454.

Semenov, K. (2017). The Syrian Armed Forces Seven Years into the Conflict: From a Regular Army to Volunteer Corps [en línea]. RIAC (Российский совет по международным делам). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-syrian-armed-forces-seven-years-into-the-conflict-from-a-regular-army-to-volunteer-corps-/

Soage, A. B. (2020). The conservative-resistance camp: The axis of resistance. En: Amour, P. (ed.). *The Regional Order in the Gulf Region and the Middle East: Regional Rivalries and Security Alliances*. Cham, Springer International Publishing, pp. 95-129.

Sobolik, M. (2025). Next Steps in US-China Great Power Competition with the House Republican Policy Committee [en línea]. Hudson Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.hudson.org/events/next-steps-us-china-great-power-competition-house-republican-policy-committee

Times of Isarel. (2025). Syrian FM meets Putin and Lavrov, in first Russia visit since fall of Assad regime [en línea]. *Times of Isarel*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/syrian-fm-meets-putin-and-lavrov-in-first-russia-visit-since-fall-of-assad-regime/

Truzman, J. (2020). Israel warns Hezbollah over its recent activity in Syria [en línea]. *Long War Journal*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.longwarjournal.org/archives/2020/04/israel-warns-hezbollah-over-its-recent-activity-in-syria.php

Truzman, J. (2023). Hezbollah's online media outfit released a statement saying Hassan Nasrallah met w/ a delegation of senior members of Hamas, including Ismail Haniyeh and Saleh Arouri [en línea]. X. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://x.com/JoeTruzman/status/1645069995490316294

Ulusoy, N. (2021). The Presence of Russia in Syria according to the Barakah Circle Theory: The Tartus Naval Base. *Journal of Islamic Jerusalem Studies*. 21(2), pp. 187-198.

VV. AA. (2024). Israel's spy agency, Mossad, spent years orchestrating Hezbollah walkie-talkie, pager plots [en línea]. *CBS News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cbsnews.com/news/israeli-mossad-pager-walkie-talkie-hezbollah-plot-60-minutes/

Walt, S. M. (1990). *The origins of alliance*. Cornell University Press.

Wechsler, W. F. (2024). Hezbollah is diminished, decapitated, and in disarray—but still dangerous [en línea]. The Atlantic Council. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/hezbollah-is-diminished-decapitated-and-in-disarray-but-still-dangerous/

Young, M. (2024). Israel Has Assassinated the Secretary General of Hezbollah, Hassan Nasrallah [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/middle-east/diwan/2024/09/israel-has-assassinated-the-secretary-general-of-hezbollah-hassan-nasrallah?lang=en

Zimmt, R. (2018). Spotlight on Iran. *Meir Amit Intelligence and Terrorism Information*.

盧政鋒/Cheng-fung Lu. (2025). Trump's Destruction of Iran's Underground Nuclear Facilities and Implications for the U.S.-China Strategic Competition [en línea]. The prospect Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.pf.org.tw/en/pfen/33-11454.html

康欣; 雷婧莹 [Kang Xin y Lei Jingying]. (2024). 失控的代理人? 伊朗 «抵抗轴心 发展新趋势 及其影响 [¿Agentes fuera de control? Nuevas tendencias en el desarrollo del «eje de resistencia» de Irán y su impacto]. 阿拉伯世界研究[*Estudios del Mundo Árabe*. 6, pp. 123-154].

*José Ignacio Castro Torres**
Coronel del Ejército de Tierra Infantería
Analista asociado del Instituto Español de Estudios Estratégicos
Academia de las Artes y las Ciencias Militares

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

23/2026 18 de marzo de 2026

Francisco Márquez y de la Rubia

Coaliciones afines: pragmatismo económico estratégico frente a un mundo en construcción

Coaliciones afines: pragmatismo económico estratégico frente a un mundo en construcción

Resumen:

El sistema internacional atraviesa una fase de inseguridad económica estructural, marcada por la combinación de una imprevisibilidad cada vez mayor de la política estadounidense y la consolidación del dominio industrial y tecnológico de China. En este contexto, los países con ideas afines están recurriendo cada vez más a coaliciones estratégicas como mecanismos de protección, diversificación y preservación de la capacidad industrial.

Este análisis sostiene que el verdadero pragmatismo ya no reside en acuerdos bilaterales oportunistas con China, sino en acciones colectivas disciplinadas entre economías con ideas afines. La evidencia reciente muestra que decisiones aparentemente racionales, tomadas de forma aislada, generan costes acumulativos que debilitan la resiliencia colectiva, aceleran la desindustrialización y aumentan la vulnerabilidad estratégica.

El acuerdo comercial entre la Unión Europea y la India emerge como caso paradigmático de este nuevo pragmatismo: un enfoque que combina escala, estándares y cooperación tecnológica para construir alternativas reales a la dependencia china. Para la UE, el desafío central es mantener la coherencia interna y evitar que estrategias nacionales a corto plazo erosionen un marco común de seguridad económica.

Palabras clave:

Seguridad económica, inseguridad económica estructural, coaliciones de países afines, pragmatismo estratégico, *de-risking*, interdependencia estratégica, resiliencia industrial, autonomía estratégica, competencia sistémica, geoeconomía, dependencias críticas, coordinación regulatoria, política industrial, Unión Europea.

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.

Like-minded coalitions: strategic economic pragmatism in the face of a world under construction

Abstract:

The international system is undergoing a phase of structural economic insecurity, marked by the combination of increasing unpredictability in U.S. policy and the consolidation of China's industrial and technological dominance. In this context, like-minded countries are increasingly turning to strategic coalitions as mechanisms for protection, diversification, and the preservation of industrial capacity.

This analysis argues that true pragmatism no longer lies in opportunistic bilateral agreements with China, but in disciplined collective action among like-minded economies. Recent evidence shows that seemingly rational decisions taken in isolation generate cumulative costs that weaken collective resilience, accelerate deindustrialization, and increase strategic vulnerability.

The trade agreement between the European Union and India emerges as a paradigmatic case of this new pragmatism: an approach that combines scale, standards, and technological cooperation to build genuine alternatives to Chinese dependency. For the EU, the central challenge is to maintain internal coherence and prevent short-term national strategies from eroding a common framework of economic security.

Keywords:

Economic security, Structural economic insecurity, Like-minded coalitions, Strategic pragmatism, De-risking, Strategic interdependence, Industrial resilience, Strategic autonomy, Systemic competition, Geoeconomics, Weaponized interdependence, Critical dependencies, Regulatory coordination, Industrial policy, European Union.

«Interdependence creates power asymmetries that states can exploit for coercive purposes».
Henry Farrell & Abraham L. Newman. *Weaponized Interdependence*

Introducción: del orden económico liberal a la inseguridad estructural

Durante décadas, la globalización descansó sobre dos supuestos:

a. la previsibilidad estratégica estadounidense, y

b. la complementariedad económica con China.

Ambos han dejado de ser completamente válidos. La política exterior y comercial de Estados Unidos se ha vuelto volátil, con cambios bruscos que introducen incertidumbre incluso entre los aliados[1]. La «era de los aranceles norteamericanos» ha convertido la política comercial en Occidente en una ida y venida de absoluta imprevisibilidad. Paralelamente, China ha pasado de ser un socio de integración, esto es, un mercado en expansión, un socio en las cadenas globales de valor, un actor que, supuestamente, convergería gradualmente hacia reglas económicas liberales, en suma, un país que se integraba en el sistema internacional existente, a convertirse en un competidor sistémico, con una estrategia explícita de dominio industrial, control de nodos tecnológicos y uso del poder económico con fines coercitivos[2].

Este doble cambio está obligando a los Estados a replantear sus estrategias económicas como instrumentos de seguridad.

El falso pragmatismo y la erosión de la resiliencia colectiva

Un elemento esencial es el análisis del denominado «pragmatismo oportunista», entendido como la adopción de decisiones tácticas a corto plazo —por ejemplo, permitir contratos puntuales a proveedores chinos en sectores sensibles, relajar normas regulatorias o de ciberseguridad, o aceptar inversiones de bajo valor añadido por razones coyunturales— que pueden parecer racionales desde una perspectiva estrictamente nacional y cortoplacista.

[1] https://www.politico.eu/article/eu-parliament-delay-trade-vote-donald-trump-tariffs/
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 2 de marzo de 2026.
[2] EUROPEAN COMMISSION. *EU-China – A Strategic Outlook*. 2019.

Sin embargo, cuando estas decisiones se acumulan de forma descoordinada, generan efectos sistémicos profundamente negativos: reducen la escala de mercado disponible para alternativas no chinas, aceleran procesos de desindustrialización, debilitan la credibilidad de las coaliciones de países afines y aumentan el poder potencial de coerción económica de China.

Estas dinámicas se inscriben en una forma renovada de pragmatismo estratégico, en la que los Estados diversifican sus relaciones económicas y conciertan alianzas para ampliar márgenes de maniobra y reducir vulnerabilidades en un entorno crecientemente incierto. No obstante, este enfoque perdería coherencia si degenerara en un retorno a entendimientos tácticos y oportunistas con Pekín. En el ámbito de la Unión Europea (UE), los dirigentes europeos disponen de una ventana de oportunidad para reforzar sus capacidades industriales y su autonomía de decisión, pero ello exige contención frente a tentaciones de aproximaciones cortoplacistas que prioricen beneficios inmediatos sobre la sostenibilidad estratégica. Acuerdos bilaterales de esa naturaleza no fortalecerían la resiliencia colectiva, sino que erosionarían la cohesión negociadora común y debilitarían la capacidad de respuesta ante la competencia sistémica.

El problema, por tanto, no reside en una concesión aislada, sino en la suma de decisiones fragmentadas que erosionan progresivamente la resiliencia colectiva.

El pragmatismo correcto: disciplina, escala y coordinación

Frente a este enfoque fallido, debería emerger un pragmatismo estratégico disciplinado, sustentado en cuatro pilares interrelacionados. En primer lugar, la acción colectiva entre países afines, en el caso español, la Unión Europea, cuya coordinación permite preservar la escala de mercado necesaria para garantizar la viabilidad industrial con la reducción de la dependencia de China. En segundo lugar, la adopción de estándares compartidos en ámbitos como la ciberseguridad, las tecnologías sensibles y la contratación pública, con el objetivo de reducir vulnerabilidades sin recurrir al cierre de mercados. En tercer lugar, el uso de instrumentos defensivos selectivos —como medidas *antidumping*, mecanismos de *control* de inversiones o herramientas anti-coerción— concebidos como dispositivos de disuasión y no como expresiones de proteccionismo generalizado.

Por último, la diversificación estructural, que implica sustituir dependencias críticas mediante procesos sostenidos de inversión y cooperación, y no a través de simples reorientaciones comerciales coyunturales.

Este pragmatismo no persigue el desacoplamiento, sino una reducción colectiva y coordinada de riesgos.

El acuerdo UE–India como modelo de coalición funcional[3]

El reciente acuerdo entre la Unión Europea y la India representa una ruptura conceptual con el pragmatismo oportunista, al situar la dimensión geopolítica e industrial en el centro de la lógica negociadora y no una derivada secundaria de intereses puramente comerciales. No se trata únicamente de reducir aranceles o facilitar intercambios, sino de articular una asociación estratégica que responda a un entorno internacional caracterizado por la competencia sistémica, la fragmentación de las cadenas de valor y la creciente instrumentalización del comercio.

El acuerdo combina la escala económica, regulatoria y normativa de la Unión Europea con el dinamismo demográfico, el talento tecnológico y la creciente capacidad industrial de la India, configurando un espacio potencial de complementariedad estructural[4]. Para la UE, India ofrece una alternativa de diversificación en un mercado de gran tamaño y con proyección de crecimiento sostenido; para la India, la asociación con Europa facilita el acceso a estándares avanzados, inversión, transferencia tecnológica y posicionamiento en cadenas de valor de mayor valor añadido.

Asimismo, el acuerdo abre ámbitos de cooperación en sectores críticos como las tecnologías limpias, la inteligencia artificial y la producción tecnológicamente avanzada (con espacio potencial para la cooperación en el sector de la industria de defensa y del espacio), todos ellos centrales en la competencia tecnológica global. Esta orientación sectorial revela que la lógica del pacto no es meramente transaccional, sino estratégica:

[3] SÁNCHEZ APARICIO, Javier. IEEE. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3450260/ieee-2026-acuerdo-comercial-India-UE-Analisis16.pdf/83ae5b13-6d71-ccf7-8005-6b2296e89259?version=1.0&t=1771326583500&download=true

[4] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_184

construir capacidades conjuntas en áreas que definen la autonomía económica y la resiliencia industrial de ambas partes.

Más allá de sus disposiciones técnicas concretas, el acuerdo envía una señal política de mayor alcance: las coaliciones entre economías afines pueden generar beneficios económicos reales, sostenibles y compatibles con la reducción de dependencias estratégicas. En este sentido, el caso UE-India ilustra que la diversificación estructural no implica aislamiento ni desacoplamiento, sino la construcción deliberada de alternativas viables mediante cooperación coordinada y visión a largo plazo.

La seguridad económica como eje central de las políticas contemporáneas

Es imprescindible una redefinición profunda del concepto de seguridad económica para que deje de entenderse como una cuestión secundaria de las políticas de mercado, industria o de innovación y pase a concebirse como un pilar estructural de la seguridad nacional y colectiva. Este giro conceptual responde a la constatación de que las vulnerabilidades económicas —especialmente las tecnológicas e industriales— pueden ser explotadas con efectos estratégicos comparables a los de instrumentos militares tradicionales.

a. De la eficiencia económica a la resiliencia estratégica

Durante décadas, la formulación de políticas económicas en las economías avanzadas priorizó la eficiencia, la reducción de costes y la integración profunda en cadenas globales de valor. Este enfoque asumía tres supuestos fundamentales:

- Las interdependencias económicas reducían el riesgo de conflicto.
- Los mercados globales garantizarían suministros fiables.
- La tecnología era políticamente neutral.

Estos supuestos han dejado de ser válidos. La concentración geográfica de capacidades productivas, el uso de subsidios masivos y el control estatal de sectores estratégicos han convertido la interdependencia en una fuente potencial de coerción. Como han señalado Farrell y Newman, la interdependencia no elimina el poder, sino que lo reconfigura,

creando asimetrías que pueden ser explotadas con fines coercitivos[5]. En este contexto, la resiliencia —entendida como la capacidad de absorber choques, adaptarse y mantener funciones críticas— pasa a ocupar el centro del diseño de políticas públicas.

b. Sectores críticos y dependencia estructural

Existe un consenso generalizado en que hay una serie de sectores críticos en los que la dependencia externa genera riesgos sistémicos; entre ellos destacan el ámbito de la energía y la electrificación, así como las redes inteligentes, las tecnologías renovables, los sistemas de almacenamiento y los componentes clave; las tecnologías digitales y de doble uso, como la inteligencia artificial, los semiconductores, el *software* avanzado y la computación en la nube; las infraestructuras críticas, que abarcan el transporte, las telecomunicaciones y los sistemas financieros; la producción tecnológicamente avanzada, en particular la robótica, los drones y la maquinaria industrial de precisión; y, de forma transversal, la industria de defensa, cuya dependencia externa compromete directamente la autonomía operativa, la sostenibilidad de las capacidades militares y la credibilidad de la disuasión[6].

En estos ámbitos, la dependencia no se limita al suministro final, sino que afecta a nodos intermedios —componentes, estándares, datos, mantenimiento— donde el control externo puede generar vulnerabilidades persistentes y difíciles de revertir.

c. Seguridad económica y poder político

En este punto es necesario analizar la conexión explícita entre dependencia económica y poder político, en la medida en que el dominio industrial y tecnológico permite influir en las decisiones regulatorias de terceros, imponer costes asimétricos en contextos de crisis y condicionar las opciones políticas de otros actores sin recurrir a medidas coercitivas visibles, trasladando así la competencia estratégica desde el ámbito estrictamente militar hacia el terreno económico, tecnológico y normativo[7].

[5] FARRELL, Henry & NEWMAN, Abraham L. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion», *International Security*.
[6] https://arxiv.org/abs/2503.10140
[7] EUROPEAN CENTRAL BANK. *Economic Insecurity and Political Polarization.* 2020.

Este fenómeno explica por qué la seguridad económica se ha integrado de manera progresiva y explícita en los principales instrumentos de planificación estratégica del Estado. Lo que durante décadas fue tratado como un ámbito separado —regido por la lógica de los mercados, la eficiencia y la interdependencia— ha pasado a considerarse un componente esencial de la seguridad nacional y colectiva.

Este desplazamiento conceptual no es meramente retórico. La seguridad económica se ha incorporado de manera explícita a las estrategias de seguridad nacional[8] o documentos equivalentes, en los que se reconoce que la vulnerabilidad de las cadenas de suministro, la dependencia tecnológica externa o la pérdida de capacidades industriales críticas pueden generar riesgos sistémicos equiparables, en sus efectos estratégicos, a los derivados de amenazas militares convencionales. La economía deja así de concebirse como un ámbito separado de la seguridad para convertirse en uno de sus fundamentos estructurales.

De forma paralela, los llamados «libros blancos de defensa» han ampliado de manera significativa su perímetro tradicional, integrando dimensiones económicas, industriales y tecnológicas como elementos esenciales de disuasión y como condiciones de posibilidad para sostener esfuerzos militares prolongados. La capacidad de nutrir y mantener una base tecnológica e industrial de defensa sólida, el acceso seguro y continuado a componentes críticos —desde semiconductores hasta materiales avanzados— y la resiliencia de los ecosistemas nacionales y aliados de innovación se consideran ahora prerrequisitos para la credibilidad militar y la disuasión efectiva.

Esta evolución refleja una comprensión más amplia de la seguridad y la defensa, que deja de entenderse exclusivamente en términos de plataformas, efectivos o despliegues operativos, y se vincula directamente a la salud del tejido industrial, científico y tecnológico que sustenta el poder militar en el largo plazo. De este modo, la frontera entre política de defensa y política industrial se difumina, y la capacidad de combatir y disuadir pasa a depender tanto de arsenales y doctrinas como de cadenas de valor resilientes y capacidades productivas estratégicamente protegidas.

[8] Así, la *Estrategia de Seguridad Económica de la Unión Europea* (2023), la *Brújula Estratégica UE* (2022), la *National Security Strategy de Estados Unidos* (2025), la *National Security Strategy de Japón* (2022) o el *Defense Production Plan NATO* (2023).

Por último, la seguridad económica se ha convertido en un eje transversal de los marcos de política exterior y comercial. Las decisiones sobre acuerdos comerciales, control de inversiones, exportaciones de tecnologías sensibles o normas regulatorias ya no se adoptan exclusivamente sobre la base de beneficios económicos inmediatos, sino atendiendo a sus implicaciones geopolíticas a largo plazo. Las políticas de mercado y comerciales pasan así de ser un instrumento de apertura e integración a convertirse también en una herramienta de gestión del riesgo estratégico.

En consecuencia, la frontera entre política económica y política de defensa se difumina progresivamente. Lo que durante décadas fue tratado como una cuestión de eficiencia productiva o competitividad industrial pasa a entenderse como un elemento constitutivo del poder estratégico del Estado. La planificación económica, la regulación tecnológica y la política industrial se convierten así en instrumentos centrales de seguridad nacional.

d. El papel de la regulación y la política industrial

Lejos de implicar un retorno al proteccionismo clásico, el nuevo enfoque de seguridad económica se articula a través de instrumentos selectivos y sofisticados, tal como recogen la *Estrategia de Seguridad Económica* de la Unión Europea (2023)[9], la *National Security Strategy* de Estados Unidos (2025)[10] y la *National Security Strategy* de Japón (2022)[11]. Entre estos instrumentos destacan la regulación de la ciberseguridad aplicada a infraestructuras y proveedores críticos, los mecanismos de control de inversiones extranjeras (*screening*), los instrumentos de defensa comercial frente a prácticas de *dumping* y subsidios distorsionadores y las políticas industriales coordinadas orientadas a sostener capacidades estratégicas.

En conjunto, este enfoque doctrinal atribuye a dichos instrumentos una doble función: reducir las vulnerabilidades inmediatas frente a los riesgos sistémicos y, al mismo tiempo, crear incentivos a la inversión en ecosistemas tecnológicos alternativos que refuercen la resiliencia, la autonomía de decisión y la credibilidad estratégica en el medio y largo plazo.

[9] https://www.consilium.europa.eu/es/policies/european-economic-security/
[10] https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf
[11] https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-e.pdf

e. Seguridad económica, cohesión social y estabilidad política

Un elemento frecuentemente subestimado es el impacto de la inseguridad económica sobre la cohesión social.

La desindustrialización acelerada y geográficamente concentrada genera efectos económicos y políticos de largo alcance. En particular, provoca la destrucción persistente de empleo cualificado y la degradación del capital humano regional[12], erosiona la base fiscal de los territorios afectados, limita la capacidad de provisión de servicios públicos[13] y contribuye a dinámicas de inseguridad económica que alimentan la polarización política y el apoyo a movimientos populistas o extremistas[14].

Desde esta perspectiva, la seguridad económica no es solo una cuestión de competitividad o autonomía estratégica, sino también de estabilidad democrática. Preservar capacidades industriales se convierte en una política preventiva frente a la fragmentación social.

f. Implicaciones para las coaliciones de países afines

La seguridad económica no puede garantizarse de forma unilateral, ya que las economías estatales por sí solas, incluso las más avanzadas, carecen de la escala suficiente para sustituir por sí mismas cadenas de suministro complejas y altamente especializadas, sostener estándares tecnológicos alternativos frente a ecosistemas dominantes o absorber de manera aislada los elevados costes económicos, industriales y sociales asociados a la transición hacia estructuras productivas más resilientes. Esta constatación está presente de forma recurrente en la producción normativa en materia de seguridad de la mayoría de los países occidentales, que coinciden en señalar los límites de las respuestas puramente nacionales (véase ant. 5.4).

---

[12] AUTOR, D., DORN, D. & HANSON, G. «The China Shock: Learning from Labor-Market Adjustment to Large Changes in Trade», *Annual Review of Economics,* 8. 2016, pp. 205-240; OECD. *The Next Production Revolution: Implications for Governments and Business*. París, 2017.

[13] INTERNATIONAL MONETARY FUND. *The Rise of Corporate Market Power and Its Macroeconomic Effects*. Washington D. C. 2019; WORLD BANK . *Rebuilding Local Government Finances After Economic Shocks*. Washington D. C. 2020.

[14] RODRIK, D. «Why Does Globalization Fuel Populism?», *Economics & Politics*, 33(2). 2021, pp. 297-323; EUROPEAN CENTRAL BANK. *Economic Insecurity and the Rise of Political Polarization*. Frankfurt, 2020; BROOKINGS INSTITUTION. *The Geography of Discontent*. Washington D. C. 2019.

En este contexto, las coaliciones de países con ideas afines emergen no como una opción ideológica, sino como un requisito funcional, indispensable para preservar la capacidad industrial, reducir las dependencias críticas y mantener la autonomía de decisión en un entorno de competencia sistémica.

Solo mediante una coordinación regulatoria estrecha, la creación de economías de mercado compartidas y la inversión conjunta en tecnologías críticas —tal como reflejan la Brújula Estratégica de la UE (2022) y la *Defence Production Action Plan* de la OTAN (2023)— resulta posible generar incentivos creíbles para la relocalización productiva, sostener ecosistemas de innovación alternativos y construir una resiliencia económica que sea al mismo tiempo eficaz, sostenible y estratégicamente relevante.

Implicaciones para la Unión Europea[15]

La Unión Europea se encuentra ante una decisión estratégica clave, marcada por la convicción de la imprevisibilidad estadounidense, por una creciente conciencia institucional del riesgo sistémico asociado a China[16] y, sin embargo, por los costes acumulativos de la inacción[17].

En este contexto, se observa una mayor disposición a emplear la capacidad normativa, tantas veces puesta en entredicho, ahora con normas de preferencia europea, estándares reforzados de ciberseguridad y mecanismos defensivos —incluidos el control de inversiones, los instrumentos anticoerción y las medidas de defensa comercial— con el objetivo de reducir dependencias críticas y proteger capacidades estratégicas[18].

Sin embargo, la principal vulnerabilidad del enfoque europeo sigue siendo el desafío interno que se deriva de la fragmentación en estrategias nacionales a corto plazo que erosionan la coherencia del marco común[19]. Si los Estados miembros actúan

[15] Como reconoció recientemente la presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, la UE se enfrenta a «a world of imperial ambitions and hostile actors… a permanent state of flux and disorder».
[16] https://china-cee.eu/2025/11/10/the-eus-de-risking-strategy-towards-china-logic-trends-and-limitations-with-a-discussion-of-the-new-european-commissions-de-risking-s
[17] CASTILLA BAREA, J. C. IEEE. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3450260/ieee-2026-otan-ue-defensa-dos-pilares-analisis14.pdf/e6e46f1e-47a4-cdd1-d0ba-1139be577423?version=1.0&t=1771332313096&download=true
[18] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2025/764371/ECTI_STU%282025%29764371_EN.pdf
[19] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762402/EPRS_BRI(2024)762402_EN.pdf

como actores oportunistas aislados, la capacidad de la UE para generar escala, credibilidad y resiliencia se debilita; por el contrario, si actúan de forma coordinada y disciplinada, la Unión podría consolidarse como el núcleo de una coalición ampliada de resiliencia económica, capaz de sostener estándares propios, preservar la autonomía de decisión y ejercer influencia estructural en un entorno de competencia geoeconómica creciente.

También para la UE la seguridad económica se ha convertido en un eje estructural de la competencia internacional, en el que las vulnerabilidades industriales, tecnológicas y regulatorias pueden traducirse directamente en pérdidas de autonomía política y capacidad de disuasión. En este nuevo contexto, la respuesta eficaz no reside en repliegues nacionales ni en pragmatismos oportunistas a corto plazo, sino en la articulación de coaliciones estables entre países (o grupos de países) con ideas afines, capaces de generar escala, sostener estándares propios y coordinar instrumentos económicos y de seguridad.

Para la Unión Europea, el reto no es únicamente reconocer la naturaleza estratégica de la economía, sino actuar de forma coherente y cohesionada, superando la fragmentación interna para consolidarse como un actor central de resiliencia económica colectiva. De su capacidad para integrar política industrial, comercial, innovación, tecnológica y de seguridad dependerá no solo su competitividad futura, sino también su autonomía de decisión, su estabilidad interna y su relevancia geopolítica en un orden internacional cada vez más disputado.

Conclusiones

Las coaliciones económicas de países con ideas afines no constituyen una opción ideológica ni una preferencia normativa, sino una respuesta funcional y pragmática a un entorno internacional caracterizado por la gran volatilidad estratégica, la competencia sistémica y la creciente instrumentalización del poder económico.

En un contexto en el que la interdependencia puede convertirse en vulnerabilidad, la acción colectiva emerge como el único marco capaz de generar escala suficiente, sostener estándares tecnológicos propios y preservar la autonomía de decisión.

En consecuencia, resulta prioritario reforzar la coordinación entre países afines frente a acuerdos bilaterales oportunistas que, aunque racionales a corto plazo, erosionan la resiliencia colectiva; consolidar estándares comunes en sectores tecnológicos y críticos como condición para reducir dependencias y evitar fragmentación; y emplear instrumentos defensivos —regulatorios, comerciales e industriales— de forma coherente y predecible, como elementos de disuasión y no de repliegue proteccionista.

Asimismo, la consolidación de acuerdos estratégicos entre actores afines, como el acuerdo entre la Unión Europea y la India, apunta a la posibilidad de construir una nueva arquitectura económica basada en la cooperación industrial, la escala de mercado y la convergencia normativa.

De esta manera, el fortalecimiento del papel de la Unión Europea como coordinador central de la seguridad económica colectiva se presenta como un requisito indispensable para articular coaliciones eficaces, evitar dinámicas de fragmentación interna y proyectar influencia estructural en un sistema internacional cada vez más disputado.

*Francisco Márquez y de la Rubia**
Analista del IEEE
@FMarquezdlr

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

24/2026 24 de marzo de 2026

Blanca Palacián de Inza

Sudán: ¿condena perpetua de guerra?

Sudán: ¿condena perpetua de guerra?

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

Sudán, un país marcado por décadas de conflictos, vive hoy una nueva guerra civil devastadora. Lo que comenzó como una lucha por el poder entre dos líderes militares ha desencadenado una crisis humanitaria ignorada por gran parte del mundo. Mientras potencias extranjeras avivan el fuego por intereses estratégicos, millones de civiles sufren. Este texto analiza las raíces, la evolución y las consecuencias de un conflicto complejo, con implicaciones regionales e internacionales.

Palabras clave:

Sudán, Sudán del Sur, Guerra civil internacionalizada, Multipolaridad, Darfur.

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.

Sudan: lifetime war sentence?

Abstract:

Sudan, a country shaped by decades of conflict, is now facing a new and devastating civil war. What began as a power struggle between two military leaders has spiraled into a humanitarian crisis largely ignored by the world. While foreign powers fuel the conflict for strategic interests, millions of civilians are left to suffer. This text explores the roots, evolution, and consequences of a complex war with deep regional and international implications.

Keywords:

Sudan, South Sudan, Internationalized civil war, Multipolarity, Darfur.

Introducción

En 2010, solo había un Sudán. Un año más tarde, tras más de dos décadas de sangrienta guerra, una parte del país se independizó como Sudán del Sur. En 2025, se puede hablar de tres sudanes puesto que, en el fragor de la guerra de Sudán, los paramilitares de las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés), han establecido un Gobierno paralelo al Consejo Soberano en Darfur[1] y Kordofán sur.

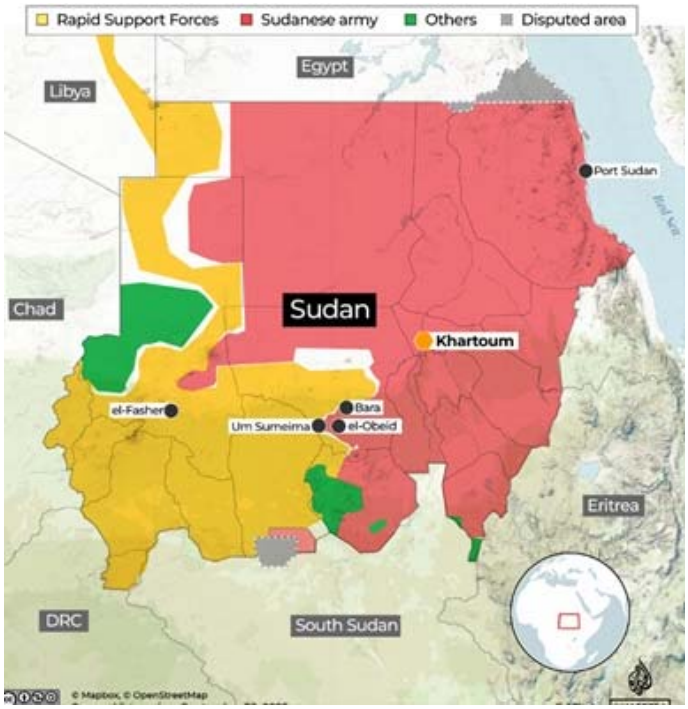


Figura 1. Situación de la guerra en Sudán en septiembre de 2025. Fuente: *Al Jazeera*

El Sudán anterior a la escisión, que tuvo lugar el 9 de julio de 2011, era un país con una superficie equivalente al doble de la península ibérica, y fu el país más grande del continente africano. Su diversidad étnica y religiosa prácticamente partía el país por la mitad: con un norte árabe e islámico y un sur en su mayor parte cristiano y animista. Su situación recuerda, por su parecido a este respecto, a la de Nigeria, con la nada desdeñable salvedad de que las posibilidades de que este se divida son prácticamente

[1] Salvo la ciudad de El Fasher, a fecha de redacción de este trabajo.

inexistentes, puesto que cuenta con un Gobierno central más fuerte y no hay movimiento separatista de relevancia.

Por su parte, Sudán, al igual que Sudán del Sur, no tiene gobierno sólido, de modo que el conflicto está atado al papel de dos líderes enfrentados. Tampoco tiene ninguno de ellos una economía saneada puesto que, si bien la de Sudán era más favorable que la de su vecino del sur, tras más de tres años de guerra civil, se encuentra en estado de colapso. Y esto afecta enormemente a Sudán del Sur, puesto que necesita de las infraestructuras de su vecino para exportar un petróleo del que depende en un 90 % (Energynews, 2024).

Ya en 2004, mucho antes de la división del país más grande de África, la periodista Deborah Scroggins explicaba que siempre había pensado que para entender la guerra de Sudán de 2003 se necesitaba un mapa con diferentes capas (Scroggins, 2004). La capa con el conflicto político, la de la división religiosa, la de las etnias, la de los clanes y tribus, las lenguas, las diferencias económicas y los recursos, las divisiones coloniales, y así hasta que quedase claro a simple vista que no se trata de una guerra sino muchas.

En la actual guerra que desangra Sudán, esta complejidad expresada con la imagen del mapa con multitud de capas superpuestas sigue perfectamente vigente. No es con dicha separación como se articula este capítulo, que obedece a la estructura con la que se organiza esta colección del Panorama Geopolítico de los Conflictos, pero como no puede ser de otra manera, se tiene en cuenta y se contemplan los elementos a los que se refiere.

En este trabajo, se analiza la situación de Sudán, con las menciones obligadas a su vecino del sur puesto que la influencia en él es inmensa. Se considera el conflicto armado de Sudán en su forma y su fondo. Asimismo, se contempla por un lado la desatención de parte de la comunidad internacional hacia esta guerra, pero también la actitud contraria de otra parte.

Antecedentes del conflicto

Sudán se independizó del condominio anglo-egipcio en 1956, pero, a partir de esa fecha, no encontró paz ni libertad. En los casi setenta años de independencia, ha padecido una larga lista de conflictos armados entre los que tan solo ha habido diez años de paz. Ha

sufrido veinte intentos de golpe de Estado (siete de ellos exitosos) y ha sido el país africano con más sucesos de este tipo; ha vivido tres guerras civiles y, al menos, un genocidio. El país se ha partido en dos con la independencia de Sudán del Sur y, actualmente, se encuentra, a su vez, también dividido en el fragor de la guerra. Con tantos conflictos armados, es natural encontrar una altísima cifra de acuerdos de paz, hasta 46 se han firmado, aunque se pueden considerar fallidos a tenor de la casi incesante presencia de la guerra.

Ejemplo paradigmático de esto resulta la Primera Guerra Civil, que sacudió el país desde antes de su independencia, de 1955 a 1972. Con su final tampoco se logró la paz, sino una continuación con la Segunda Guerra Civil entre 1983 y 2005. Este segundo conflicto armado tuvo como consecuencia la independencia de Sudán del Sur en 2011. El nuevo país tampoco ha sido bendecido con la paz.

Mientras que los ojos del mundo están en Gaza y, cada vez menos, en Ucrania, Sudán se desangra en otra guerra civil, la tercera, que cumplió su tercer año el pasado mes de abril y para la que la paz no se ve cercana. Se reaviva el fantasma de la tendencia sudanesa de librar guerras civiles de dos décadas de duración. Además, el peligro de que la mecha de la guerra prenda en el vecino del sur e incluso en la región es alto, como se analizará en este trabajo.

En el mes de abril de 2019, un golpe de Estado militar terminó con el largo mandato de al Bashir. Dio comienzo entonces una dictadura militar que se ponía el horizonte temporal de celebrar unas elecciones libres en 2024. El país se encontraba, supuestamente, al inicio de la actual guerra civil, en un periodo de transición hasta la cita electoral.

A este golpe le sucedió un acuerdo entre el Consejo Militar de Transición y las Fuerzas de la Libertad y el Cambio (FFC, por sus siglas en inglés: Forces for Freedom and Change) para formar Gobierno. Abdalla Hamdok fue nombrado primer ministro con ánimo temporal, puesto que el objetivo era convocar elecciones democráticas a finales de 2022. Estas elecciones nunca llegaron a tener lugar porque, en 2021, el Ejército derrocó a Hamdok y estableció un Consejo Soberano. Este golpe fue orquestado por el general Abdel Fattah al Burhan, a cargo de las Fuerzas Armadas Sudanesas (SAF, por sus siglas en inglés: Sudan Armed Forces) junto con Mohamed Hamdan Dagalo llamado «Hemedti», al mando de las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF, por sus siglas en inglés:

Rapid Support Forces). Aliados entonces, enemigos en el conflicto actual que desangra el país.

Las RSF son una derivación de la milicia Janjaweed o al menos muchos de sus miembros se integraron en las RSF. Los llamados Janjaweed son un grupo mercenario compuesto por miembros de tribus nómadas árabes que se enfrentó a grupos de población sedentarios por la tierra y los recursos en Darfur. Durante el conflicto en aquella región que tuvo lugar de 2003 a 2020, los Janjaweed se convirtieron en una milicia fuerte bajo el mando de al Bashir. Esta milicia es acusada de haber sido entonces, y de nuevo ser ahora, responsable de muchas de las muertes en Darfur.

En el mes de abril de 2023, las diferencias de criterio en lo relativo a cómo integrar a las RSF en la cadena de mando de las SAF escaló en una guerra civil. El trasfondo es la lucha por el poder entre los dos líderes y la manera en la que sus fuerzas se habían de integrar influía enormemente en qué facción iba a controlar el país. Su profunda desconfianza y ambición condujeron al país rápidamente a un enfrentamiento armado abierto en forma de guerra civil.

Aunque la chispa que encendió el conflicto fue la lucha de poder, en el trasfondo se pueden encontrar las capas que refería Deborah Scroggins y que se mencionaban a comienzo de este capítulo: las comunidades política y económicamente marginalizadas, la división religiosa, las guerras anteriores cerradas en falso y el resto de diferencias en un país con una polarización extrema.

Situación actual del conflicto

Antes del inicio de la guerra, gran parte del país se encontraba asolado por la pobreza y las constantes hambrunas. Tres años de guerra después, las cosas han empeorado drásticamente. En la actualidad, el Programa Mundial de Alimentos calcula que un total de 24,6 millones de personas (aproximadamente la mitad de la población) sufren una grave inseguridad alimentaria[2]. Casi 650 000 personas se enfrentan a niveles catastróficos de hambre. Se trata de la cifra más alta del mundo.

[2] Datos disponibles en la web: Sudán | World Food Programme.

600

Naciones Unidas (Speakman Cordall, 2025) calculaba a mediados de septiembre que, aproximadamente, cuarenta mil personas han muerto en los enfrentamientos desde el inicio de la guerra. Cerca de trece millones han abandonado el país.

Si Sudán gozase de la paz, con toda seguridad no sería uno de los países más pobres del mundo. Las reservas de petróleo que alberga le convierten en el 54.º mayor exportador mundial de este combustible fósil[3]. La guerra ha frenado en seco las exportaciones de crudo, no solo de Sudán sino también de Sudán del Sur. El vecino del sur depende de Sudán para sus exportaciones de crudo, que se transportan al mar Rojo pasando por Jartum. También otros productos de cuyas exportaciones dependía la economía sudanesa, como el algodón, la goma arábiga o el azúcar, han sufrido los reveses de la guerra.

Tras tres años desde el inicio de la guerra, esta continúa siendo ignorada por la opinión internacional a pesar del alto riesgo de genocidio, los miles de muertos, y de que se trate de la mayor crisis humanitaria del mundo. La violencia no para de escalar con ataques indiscriminados contra civiles, el uso de violencia sexual como arma de guerra y la hambruna que afecta a millones de personas. Las regiones de Darfur y Kordofán son epicentros del conflicto.

Figura 2. Mujer desplazada refugiada en la ciudad de Tawila, en Darfur del norte. Fuente: *Reuters*

[3] Datos tomados de The Observatory of Economic Complexity.
Disponible en: https://oec.world/en/profile/bilateral-product/crude-petroleum/reporter/sdn

Si se tiene que definir el tipo de conflicto armado que asola Sudán, se trata de una guerra civil internacionalizada, como viene siendo habitual en este siglo. Las guerras civiles internacionalizadas constituyen una categorización reciente. Esta hace referencia a un conflicto que implica violencia organizada por dos o más bandos dentro de un Estado soberano, en el que elementos extranjeros desempeñan un papel en la instigación, prolongación o exacerbación de la lucha (Jenne y Popovic, 2017). En este caso, hay países que tienen tantos intereses en esta guerra que, por ese motivo, ninguno de los dos bandos se agota y no llega ni la derrota ni la victoria.

Al pensar en dos bandos y hablar de guerra civil, cabe caer en el error de pensar en una población enfrentada y dividida por dos opciones políticas. La realidad, por el contrario, es una población atrapada impotente, al margen, de modo que se observa una violencia entre dos líderes políticos y sus soldados. Esta violencia a veces se dirige deliberada y directamente contra esta población, como es el caso de Darfur. Sobre esta región, según Human Rights Watch, el Gobierno de Estados Unidos declaró el pasado mes de enero (Human Rights Watch, 2025), que las RSF habían cometido genocidio[4]. Se estaría hablando del segundo genocidio en Darfur en tan solo dos décadas y, una vez más, de otro capítulo un tanto ignorado por la comunidad internacional (Palacián de Inza, 2024).

Además de esto, agencias de Naciones Unidas certifican que están teniendo lugar en el país crímenes de guerra y todo tipo de atrocidades contra la población, lo que incluye la violación, las ejecuciones, la utilización del hambre como arma de guerra y la persecución de grupos minoritarios. La infancia no queda libre de estas barbaridades y sufre, además, su utilización como combatientes y la violencia sexual (Naciones Unidas, 2024).

Sudán es ejemplo o arquetipo de los nuevos conflictos regionales donde las dinámicas locales e internacionales se cruzan cada vez más y las crisis humanitarias exacerban y son agravadas a su vez, por rivalidades y tensiones geopolíticas (Shea, 2024).

Los países externos se involucran en una guerra civil de manera directa o indirecta, que es la más habitual. El envío de armas, efectivos incluso o la obtención de inteligencia, por ejemplo, son algunas formas de apoyo. Los indicios parecen ser claramente evidencias. Un ejemplo de ello lo constituye el informe de Amnistía Internacional titulado

[4] «Genocidio»: exterminio o eliminación sistemática de un grupo humano por motivo de raza, etnia, religión, política o nacionalidad. Genocidio | Definición | Diccionario de la lengua española | RAE - ASALE.

New Weapons Fuelling the Sudan Conflict (Amnesty Internacional, 2025), que documentó la transferencia a Sudán y sus alrededores de armas de fabricación reciente desde países como China, Rusia, Turquía y EAU.

Conviene tener en cuenta que, mientras países cercanos y lejanos tienen sus ojos, y a veces sus armas o dinero, puestos en Sudán; la opinión pública europea y norteamericana, si no la global, es ajena a esta guerra y tantas otras más allá de Gaza y Ucrania. Hay quien va más allá, como el columnista de *The Guardian* Jonathan Freedland, que afirma con contundencia: «¿Recuerdan cuando dijimos que las vidas de los negros importan (Black Lives Matter)? No lo decíamos en serio»[5].

En esta línea de exclusión para nuestra atención de otras raza, religiones o grupos étnico-lingüísticos, se enmarca la intervención del periodista yemení y sueco, Luai Ahmed, en el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas a principios de este año:

> «[…] Pregunto a la ONU, a la Liga Árabe y a todos los que han estado izando la bandera palestina desde el 7 de octubre: ¿Dónde está la bandera de Yemen? (…) ¿Y Sudán? En menos de dos años, más de 150 000 personas han muerto. ¿Dónde está la bandera de Sudán? […] ¿Dónde está la bandera siria?»[6].

Otra explicación sobre la desatención mortal hacia la guerra de Sudán puede ser que cuando no se puede dividir la realidad en buenos y malos, en víctimas y verdugos, se prefiere no atender (Freedland, 2024).

Sea como fuere, esta negligencia de no atender a ciertos conflictos armados tendrá su precio a pagar, en primer lugar, con miles de emigrantes irregulares en busca de paz (Shea, 2024). O podría tener como efecto el derrocamiento de otros regímenes en el Sahel y el Cuerno de África; o Sudán podría convertirse en otro santuario para terroristas o exacerbar la crisis en el mar Rojo (The Economist, 2024).

[5] Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/oct/11/world-humanitarian-disaster-sudan
[6] Intervención de Luai Ahmed periodista yemení y sueco en la 58.ª sesión del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. 27 febrero 2025. Intervención completa disponible en: When Arabs kill millions of Arabs, no one bats an eye»: Yemeni activist slams UN - UN Watch.

A fecha de redacción de este trabajo, Sudán está dividido como se puede ver en la figura 1. La división del país se corresponde con los territorios controlados por un general u otro. Según Marc Lavergne[7], especialista en el Cuerno de África, se trata de una batalla entre dos elites encarnadas en el general al Burhan y el general Hemedti. Se trata, según este autor, de la élite político-militar establecida en el centro del país y la élite militarizada emergente de Darfur. El objeto del conflicto es el control del Estado (Corbeta, 2023).

Figura 3. Dibujo del artista de Nairobi Galagoly. Fuente: **Instagram**

En este sentido, se están dando los pasos para una administración paralela independiente al Gobierno de Sudán. Para ello, Hemedti ha nombrado un primer ministro

[7] Prof. Marc Lavergne, Investigador jefe emérito, Centro Nacional de Investigaciones Científicas, Departamento de Estudios Árabes y Mediterráneos, Universidad de Tours (Francia).

y un consejo presidencial dirigido por él mismo y con el líder del SPLM-N, Abdelaziz al-Hilu, como su adjunto (Sudan Tribune, 2025). El SPLM-N (Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés-Norte) se alió con las RSF en febrero (López Martín, 2025).

La contrapartida fue que el ejército de Sudán ha buscado el apoyo de milicias sursudanesas para que combatan al SPLM-N y las RSF, a lo largo de su frontera compartida (Nashed, 2025).

Papel de los actores externos

Sudán, por su ubicación entre África y Oriente Medio y sus ricos recursos naturales (tierras fértiles y variedad de ganado, petróleo, gas, oro y agua), es un punto estratégico de interés para potencias regionales y globales.

Como era de esperar, estos intereses tienen su reflejo en el actual conflicto. Esto hace que Sudán ejemplifique, de manera excepcional, la forma que toman los nuevos conflictos regionales. Se trata de una suerte de dinámicas locales e internacionales que se mezclan y retroalimentan (Shea, 2024).

Sudán se convierte, de este modo, en esencial para los intereses de terceros países como Rusia, China y, de manera especial, Emiratos Árabes Unidos. Sin lugar a duda, la participación de fuerzas internacionales ayuda a la prolongación del conflicto y retrasa las posibilidades de llegar a un acuerdo de alto el fuego.

También Arabia Saudí tiene interés en el punto estratégico que supone Sudán por su ubicación en las rutas de comercio internacional. Así queda establecido en la *Visión 2030* de Arabia Saudí[8].

Rusia, aparentemente, está apoyando a los dos bandos en conflicto (Sánchez-Rey Navarro, 2024). No obstante, esta dinámica puede cambiar, puesto que ha sido con al Burhan con quien ha obtenido permiso para construir la base naval en Port Sudan (Sanjurjo, 2024). Putin anhelaba este enclave desde 2017 (Sánchez-Rey Navarro, 2024). Será su primera base en el mar Rojo y permitirá a Rusia posicionar buques de guerra y submarinos nucleares en este estratégico mar. Esto reforzará su presencia militar en

[8] En este documento, el Proyecto del Mar Rojo, es un megaproyecto de Arabia Saudí que desea diversificar sus fuentes de riqueza reduciendo su dependencia del petróleo mediante el desarrollo de otros sectores entre los que destaca el turismo. Saudi Vision 2030.

África y su influencia regional. No cabe duda de que ahora Rusia tiene claro qué bando sudanés necesita que gane el conflicto sudanés.

Emiratos Árabes Unidos ha colaborado desde hace tiempo con las RSF tanto en lo militar como en lo comercial. A su lado, también apoyan a Hemedti el Ejército Nacional Libio y Chad.

En el bando contrario, apoyando a las SAF, se encuentran Egipto, Eritrea, Ucrania, Turquía, Catar e Irán.

Estados Unidos y Europa miran a otras guerras, por lo que su implicación en la sudanesa es casi nula, salvo por las dinámicas recientes pacificadoras del presidente Trump. Este, junto con Arabia Saudita, Emiratos y Egipto (que forman un grupo conocido como «The Quad»), empuja propuestas de paz para Sudán. Sin embargo, la última propuesta de paz ha llegado de la mano de los Hermanos Musulmanes (Speakman, 2025), actores relevantes en el conflicto que apoyan al ejército sudanés con la ayuda de Irán. Un futuro Sudán influenciado por los HHMM sería una posibilidad que países del norte de África y del Golfo, que les han catalogado como terroristas, temen, pero que Occidente parece ignorar.

El conflicto armado de Sudán ha afectado de manera especial, y lo seguirá haciendo a su vecino del sur. Al igual que en Sudán, las caras visibles del conflicto aún no armado en Sudán del Sur son las de dos líderes enfrentados: el presidente Kiir y el vicepresidente Machar. Según Alan Boswell, estos dos políticos son responsables de la situación en el país, pero hay un tercero, si se puede considerar otro actor: la guerra en Sudán (South Sudan Voices, 2025). En los últimos dos años, ha habido varios momentos de dificultad entre los dos líderes, la diferencia ahora es la presión de la guerra en el país vecino. En este sentido, «Sudán y Sudán del sur a pesar de la separación continúan unidos por la cadera» [9] social, política y económicamente. Por esto, si la guerra en Sudán no se consigue parar, la presión para que estalle en Sudán del Sur es mayor. Y si eso sucede, será muy difícil separar ambos conflictos.

[9] Rome Nyagoah Tut Pur: en South Sudan Voices, 2025.

Conclusiones

El conflicto armado en Sudán ha cumplido tres años y medio. Las cifras de fallecidos, desplazados o con grave inseguridad alimentaria son muy elevadas. No obstante, este conflicto armado está siendo ignorado por muchos, mientras que otros tienen demasiados intereses en él. Ambas posturas son contrarias a la paz y afectarán no solo a los países vecinos en situación de vulnerabilidad, sino también a los más lejanos.

Los problemas de fondo que alimentan el conflicto armado en Sudán quedan ocultos por lo aparente: la lucha entre dos líderes con su propia agenda. Durante cincuenta años los procesos de paz han sido seguidos de otra guerra en Sudán, lo que apunta a que las causas tras los enfrentamientos no se afrontan. En la era de multipolaridad desordenada en la que nos encontramos, parte indispensable de la multipolaridad son otros actores nacionales. La paz es más sostenible con mayor participación. Es indispensable que otros actores de la sociedad civil de todo el país, participen en los procesos de paz como las mujeres, los jóvenes o los líderes religiosos.

En cualquier caso, nada de esto parece posible cuando las guerras están internacionalizadas, pues quienes apoyan a uno u otro bando impiden que el conflicto se agote y cese. Aún peor, podría extenderse puesto que la guerra en Sudán podría desestabilizar, como de hecho está sucediendo, a Chad, Somalia, Etiopía, el Sahel y países más alejados del Cuerno de África y África Oriental.

Es posible, sin embargo, que de entre los países que alimentan el conflicto porque tienen intereses en él, haya uno que pueda ayudar a poner fin al mismo. Rusia, tras la firma del acuerdo de tener una base en Port Sudan, ahora puede que tenga interés que el país alcance la paz y de que venga con la victoria del general al Burhan, que es con quien ha firmado dicho acuerdo.

Bibliografía

Amnesty Internacional. (2025). New weapons fuelling the Sudan conflict [en línea]. Amnesty Internacional. [Consulta: 2025]. Disponible en: New weapons fuelling the Sudan conflict - Amnesty International

Corbetta, J. (2023). Sudán, un país tambaleante entre la Guerra Civil y la acumulación de crisis sin fin [en línea]. *Nota al pie*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Sudán, un país tambaleante entre la Guerra Civil y la acumulación de crisis sin fin | Nota al Pie | Noticias en contexto

Energynews. (2024). Pipeline rupture: South Sudan faces major economic crisis [en línea]. *Energynews*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Pipeline rupture: South Sudan faces major economic crisis - energynews

Freedland, J. (2024). Sudan is the world's gravest humanitarian disaster – but almost nobody cares [en línea]. *The Guardian*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.theguardian.com/commentisfree/2024/oct/11/world-humanitarian-disaster-sudan

Human Rights Watch. (2025). US: State Department Determines Genocide in Sudan [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.hrw.org/breaking-news/2025/01/08/us-state-department-determines-genocide-sudan

Jenne, E. K. y Popovic, M. (2017) «Managing Internationalized Civil Wars [en línea]. *Oxford University Press*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.573

López Martín, I. (2025). Guerra civil en Sudán y su contagio en Sudán del Sur [en línea]. *Global Affairs*. Universidad de Navarra. [Consulta: 2025]. Disponible en: Guerra civil en Sudán y su contagio en Sudán del Sur. Global Affairs. Universidad de Navarra

Naciones Unidas. (2024). Sudan conflict: 24 million children exposed to a year of brutality and rights violations, UN committee says [en línea]. Human Rights Office. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.ohchr.org/en/press-releases/2024/03/sudan-conflict-24-million-children-exposed-year-brutality-and-rights

Nashed, M. (2025). Is Sudan's war merging with South Sudanese conflicts? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Is Sudan's war merging with South Sudanese conflicts? | Sudan war | Al Jazeera

Palacián de Inza, B. (2024). Darfur: ¿a genocidio por generación? [en línea]. CESEDEN. Ministerio de Defensa. [Consulta: 2025]. Disponible en: Darfur: ¿a genocidio por generación? - CESEDEN

Sánchez-Rey Navarro, Á. (2024). El oso en la confluencia del Nilo: la política exterior de Rusia en el conflicto de Sudán [en línea]. CESEDEN. Ministerio de Defensa. [Consulta: 2025]. Disponible en: El oso en la confluencia del Nilo: la política exterior de Rusia en el conflicto de Sudán - CESEDEN

Sanjurjo, B. (2024). La geopolítica de la guerra de Sudán [en línea]. *Radar Austral*. [Consulta: 2025]. Disponible en: La geopolítica de la guerra de Sudán - RADAR AUSTRAL

Scroggins, D. (2004). *Emma's war*. HarperCollins, 2004.

Shea, J. (2024). Sudan: is this an even more geopolitical conflict than Ukraine or Gaza? [en línea]. Friends of Europe. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.friendsofeurope.org/insights/critical-thinking-sudan-is-this-an-even-more-geopolitical-conflict-than-ukraine-or-gaza/

South Sudan Voices. (2025). Governor Louis Lobong vs Edmond Yakani on South Sudan's Crisis [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=Vc5ofvqJ73c

Speakman Cordall, S. (2025). Could a US and Saudi-backed proposal lead to peace in Sudan? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Could a US and Saudi-backed proposal lead to peace in Sudan? | Sudan war News | Al Jazeera

Sudan Tribune. (2025). Sudan parallel authority names former official as prime minister [en línea]. *Sudan Tribune*. [Consulta: 2025]. Disponible en: Sudan parallel authority names former official as prime minister - Sudan Tribune

The Economist. (2024). The ripple effects of Sudan's war are being felt across three continents [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 2025]. Disponible en: The ripple effects of Sudan's war are being felt across three continents

*Blanca Palacián de Inza**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

25/2026 25 de marzo de 2026

Luis V. Pérez Gil

La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales

La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales

Resumen:

Los desastres y matanzas cometidos durante la Segunda Guerra Mundial dictaron el nacimiento de un nuevo orden internacional que tenía como uno de sus fundamentos la prohibición general del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Esta regla se mantuvo vigente durante un largo período de tiempo en el que el sistema internacional fue cambiando de un régimen bipolar a uno hegemónico y posteriormente, a la multipolaridad. Los fundamentos de su vigencia eran claros: evitaba una guerra entre grandes potencias, que habría sido absolutamente devastadora por el empleo masivo de armas nucleares. Además, permitía un desarrollo pacífico en la base del sistema, entre potencias medias y Estados débiles, aunque siempre sometidos a los avatares del ejercicio del poder internacional. Sin embargo, la actual etapa de competición estratégica por la hegemonía mundial está implicando la ruptura de esos consensos fundamentales y se impone una nueva fase de hegemonía depredadora.

Palabras clave:

Bipolaridad, hegemonía, multipolaridad, orden internacional, uso de la fuerza.

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 definitive abolition of the prohibition on the use of force in international relations

Abstract:

The disasters and massacres of World War II dictated the birth of a new international order, one of whose fundamental principles was the general prohibition of the use of force in international relations. This rule remained in force for a long period, during which the international system shifted from a bipolar regime to a hegemonic one, and then to multipolarity. The rationale for its continued validity was clear: it prevented a war between great powers, which would have been utterly devastating due to the massive use of nuclear weapons. And it also allowed for peaceful development at the base of the system, amongst middle powers and weak states, although these were always subject to the vicissitudes of the exercise of international power. However, the current stage of strategic competition for global hegemony is leading to the breakdown of these fundamental consensuses, ushering in a new era of predatory hegemony.

Keywords:

Bipolarity, hegemony, multipolarity, international order, use of force.

Dedicado a mi maestro, el profesor Dr. Eladio Arroyo Lara (†), catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Laguna, que supo atisbar los tiempos que ahora vivimos.

Introducción

En 1945 los desastres provocados por la Segunda Guerra Mundial, el conflicto más cruento de la historia de la humanidad hasta ahora, impusieron la necesidad de crear un régimen de seguridad mundial que tuviera como uno de sus principios fundamentales la prohibición general del uso de la fuerza.

De este modo, el nuevo orden internacional que se fundó con la Carta de las Naciones Unidades (en adelante ONU) asumió ese principio en su artículo 2.4 al establecer que los Estados miembros «se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas».

Como esta declaración por sí sola no era suficiente, se creó un sistema institucional basado en los poderes del Consejo de Seguridad, compuesto por las cinco potencias vencedoras de la guerra (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, la Unión Soviética y China). De este modo, solo al Consejo de Seguridad de la ONU, configurado como el directorio mundial, le corresponde declarar qué situación, hecho o circunstancia representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales[1], declaración que realiza formalmente mediante una resolución en la que tienen que estar conformes de forma expresa o tácita (la abstención) los cinco miembros permanentes. El voto en contra de cualquiera de ellos equivale al veto, es decir, no se adoptará la medida debatida en el Consejo[2].

Para cerrar este entramado institucional la Carta de la ONU obliga a todos los Estados miembros a «aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad»[3]. Es decir, el propio Consejo es omnímodo y con sus resoluciones marca el camino por el que se tiene que transitar, tanto si se aprueba una resolución como si no. En consecuencia, la Carta

[1] Cfr. artículo 24 de la Carta de la ONU.
[2] Cfr. artículo 27 de la Carta de la ONU.
[3] En su artículo 25.

de la ONU solo admite el uso de la fuerza en dos supuestos: cuando lo ordene el propio Consejo de Seguridad en el ámbito de sus competencias en materia de paz y seguridad o en caso de legítima defensa frente a una agresión[4]. Cualquier otro empleo de la fuerza, así como de la amenaza, en las relaciones internacionales suponía una violación del Derecho Internacional, adquiriendo naturaleza de norma constitucional de la sociedad internacional.

La creación de la norma de prohibición del uso de la fuerza

La solución adoptada en la Carta de la ONU no era novedosa. En el período de entreguerras hubo intentos de establecer una prohibición de este tipo, bien mediante tratados internacionales como el Pacto Briand-Kellogg de agosto de 1928 o a través de cláusulas específicas en las constituciones nacionales, como fue el caso de la Constitución española de diciembre de 1931[5]. Pero, como sabemos, la ola de autoritarismo que barrió Europa en ese período, y que fue magistralmente descrita por el historiador alemán Ernst Nolte en su obra *La guerra civil europea, 1917-1945*[6], destruyó cualquier atisbo de pacifismo institucional en las relaciones internacionales. De hecho, la propia Sociedad de Naciones sucumbió a la ola de guerras locales que azotaron el mundo en los años treinta y que condujeron a la Segunda Guerra Mundial[7].

Pues bien, aunque las Naciones Unidas se establecieron bajo el liderazgo político y moral de los Estados Unidos, otras grandes potencias de entonces y también de ahora participaron en su creación y dos de ellas forman parte del Consejo de Seguridad: la Unión Soviética, transformada después en Rusia, y China, desde los años setenta en su versión comunista, que se mantiene hasta hoy[8]. Este régimen de seguridad y las partes que lo componen funcionaron durante la larga etapa de la Guerra Fría (1947-1989), no porque impidiera todas las guerras, que no lo logró, sino porque evitó las guerras entre

[4] Como reconoce el artículo 51 de la propia Carta.
[5] Como tratamos en PÉREZ GIL, L. «Análisis de los principios constitucionales y las competencias en las relaciones exteriores en la Constitución española de diciembre de 1931». *Revista Española de Derecho Constitucional,* 63. 2001, pp. 129-165. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/79708.pdf
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 12 de marzo de 2026.
[6] NOLTE, E. *La guerra civil europea 1917-1945.* Fondo de Cultura Económica (1.ª ed.), México, 1996 (trad. de *Der europäische Bürgerkrieg 1917-1945. Nationalsozialismus und Bolchewismus.* Verlag Ullstein. Fráncfort del Meno, 1987).
[7] Cfr. WHITE, N. «El legado de la Sociedad de Naciones», *Revista Española de Derecho Internacional,* 2. 2019, pp. 277-293.
[8] Desde su fundación hasta 1971 la representación china la ostentó el Gobierno de la República de China (Taiwán).

grandes potencias, al contrario de lo que había ocurrido con todos los períodos anteriores desde la Guerra de los Treinta Años hasta la Segunda Guerra Mundial.

Es preciso recordar que en 1945 apareció el arma nuclear que demostró todo su poder de destrucción cuando se empleó contra las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki (entre ambas, unos 120.000 muertos solo por la acción de dos bombas[9]).

La carrera de armamentos nucleares que se desató a continuación dio lugar a un sistema denominado bipolar, compuesto por dos superpotencias que basaban todo su poder en un régimen de terror desconocido hasta entonces: la posibilidad de eliminar de la faz de la Tierra a toda la humanidad y hacerlo con los propios medios. Para darnos cuenta de la dimensión de esta realidad, en su punto culminante en 1986 llegó a haber más de 60.000 armas nucleares en el mundo, en su práctica totalidad en manos de los Estados Unidos y la Unión Soviética[10].

Por tanto, el que no hubiera un enfrentamiento directo entre ellas durante la Guerra Fría demuestra no solo el funcionamiento del régimen de seguridad mundial establecido en la Carta de las Naciones, sino también la vigencia del principio de prohibición del uso de la fuerza, porque su uso, cuando se producía, era autorizado, controlado o permitido por el Consejo de Seguridad, de modo que la guerra se convirtió en una excepción y esto fue aceptado y no discutido por todos los actores del sistema internacional[11]. De este modo, cuando en diciembre de 1991 desapareció una de las partes del sistema bipolar, la Unión Soviética, no fue necesario reformar el sistema de la ONU porque sus normas fundamentales se mantenían vigentes y eran aceptadas por todos.

Entiéndase que, cuando se habla de «todos», se hace referencia a los Estados, que son los principales actores de la sociedad internacional y que, debido a la estructura descentralizada de esta, son al mismo tiempo los creadores y aplicadores del Derecho Internacional, que a su vez es la garantía de la supervivencia de los más débiles. Esta

[9] Cfr. WELLERSTEIN, A. «Counting the dead at Hiroshima and Nagasaki», *Bulletin of The Atomics Scientists*. 4 de agosto de 2020. Disponible en: https://thebulletin.org/2020/08/counting-the-dead-at-hiroshima-and-nagasaki/
[10] Para este período véase FREEDMAN, L. *La evolución de la estrategia nuclear*. Ministerio de Defensa. Madrid, 1992 (trad. de *The evolution of nuclear strategy.* The International Institute for Strategy Studies. Oxford, 1983).
[11] Véase DÍAZ BARRADO, C. «La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: balance de los cincuenta años de Naciones Unidas», *Balances y perspectivas de las Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación* (Mariño Menéndez ed.), Madrid, 1996, pp. 141-164.

es otra cuestión fundamental para entender no solo el funcionamiento de esa sociedad sino también la aplicación y cumplimiento de sus normas.

Vigencia desde la bipolaridad a la hegemonía imperfecta

En 1992, los Estados Unidos quedaron como única superpotencia o como gran potencia mundial, junto con una Rusia reducida y muy debilitada y una China que comenzaba a despegar económicamente, pero sin pretensiones de ejercer poder mundial como se manifiesta ahora. El Consejo de Seguridad continuaba vigente y ejercía sus potestades, pero los Estados Unidos comenzaron a actuar como un *primus inter pares* (el primero entre los iguales), utilizando el aforismo romano. Fue una nueva etapa de las relaciones internacionales caracterizada por la hegemonía, aunque no existe consenso entre los especialistas y académicos sobre su denominación ni tampoco sobre su extensión en el tiempo[12].

Por nuestra parte, en diversos escritos, nos hemos referido a la hegemonía imperfecta estadounidense, porque, aunque tenía el mayor poder, nunca tuvo capacidad para ejercerlo en todos los lugares al mismo tiempo[13]. En cuanto al espacio temporal de vigencia de esta hegemonía es difícil establecerlo. Si su inicio es relativamente sencillo entre 1989 y 1992, período que transcurre entre el final de la Guerra Fría, la desintegración de la Unión Soviética y el nacimiento del «nuevo orden internacional» que proclamó el presidente George Bush padre en septiembre de 1990[14], su final estaría entre los atentados del 11 de Septiembre de 2001 y los eventos que tienen que ver con el retorno de Rusia como potencia retadora o revanchista en enero de 2007 (discurso del presidente Vladímir Putin en la Conferencia de Seguridad de Múnich[15]) o en 2008 (guerra de Georgia), hasta el estallido de la guerra en Ucrania en febrero de 2022.

[12] Véase COOLEY, A. y NEXON, D. «How hegemony ends. The unravelling of American Power», *Foreign Affairs* 4. 2020, pp. 143-156. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/how-hegemony-ends
[13] En PÉREZ GIL, L. «Los fines y objetivos de la política exterior, reflexiones teóricas para la etapa de la hegemonía imperfecta», *Política y Estrategia* 113. 2009, pp. 44-60. Disponible en: https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=USMz_wMAAAAJ&citation_for_view=USMz_wMAAAAJ:Se3iqnhoufwC
[14] Véase su discurso de 11 de septiembre de 1990 en sesión conjunta del Congreso estadounidense. Disponible en: https://www.imdleo.gr/diaf/2019/1990-09-11_New_World_Order.pdf
[15] Discurso disponible en: http://www.kremlin.ru/events/president/news/37166

Por nuestra parte, consideramos que la etapa de la hegemonía estadounidense se extendió de 1992 a 2001 y no más allá, pero lo interesante es que visto en perspectiva se trató de un momento de transición, a pesar de que ahora también se considera que nos encontramos en un período transitorio hacia un nuevo orden internacional[16]. ¿Por qué es esto así? El fin del enfrentamiento bipolar permitió reducir extraordinariamente los arsenales nucleares mediante una serie de acuerdos de desarme entre los Estados Unidos y Rusia, eliminando casi la posibilidad de aquella destrucción mutua asegurada que fue una amenaza permanente. Además, se acordaron medidas de confianza que dieron transparencia y previsibilidad a sus relaciones. En definitiva, se alejó la posibilidad de un conflicto catastrófico. Incluso, los más ilusos proclamaron el fin de la historia[17].

De este modo, las energías y capacidades que se habían empleado durante décadas para el desarrollo armamentístico y la confrontación se redirigieron a la economía, las finanzas, los transportes y las comunicaciones, en una nueva globalización[18] caracterizada por la computación, el acceso sin límites a Internet y la inmersión en las redes sociales, fenómenos caracterizados por Castells como sociedad de la información[19]. En ese período el nivel de conflictos militares se redujo significativamente, lo que no quiere decir que no los hubiera, y, lo que es más importante, mantenían su vigencia tanto la prohibición general del uso de la fuerza como el ejercicio de las potestades por parte del Consejo de Seguridad.

El período de las guerras permanentes

El problema sobrevino cuando el que tenía la mayor responsabilidad para mantener el orden internacional, los Estados Unidos, decidió actuar contra los principios en los que se sustentaba ese orden. De este modo, en abril de 1999 la OTAN suplantó al Consejo de Seguridad y decidió aplicar la fuerza contra Yugoslavia apelando a un inexistente derecho de injerencia humanitaria, en una flagrante violación de los fundamentos de la

[16] Tema que hemos desarrollado en PÉREZ GIL, L. *La transición de una hegemonía imperfecta a un sistema multipolar inestable*. Cuaderno de Trabajo ANEPE 1, 2024. Disponible en: https://unofar.cl/wp-content/uploads/2024/03/Cuaderno-de-trabajo-N%C2%B01-2024-ANEPE.pdf
[17] Cfr. FUKUYAMA, F. *El fin de la historia y el último hombre*. Editorial Planeta, Barcelona, 1992 (trad. de *The end of history and the last man*. Free Press, Nueva York, 1992).
[18] Véase WALTZ, K. «Globalization and American Power», *National Interest,* 59. 2000, pp. 46-56.
[19] CASTELLS, M. *La era de la sociedad de la información. Economía, sociedad y cultura*. Siglo XXI Editores, México, 1998 (trad. de *The information Age: Economy, society and culture*, 1996).

Carta de la ONU y del régimen de seguridad mundial[20]. Esto fue el principio de una hecatombe en términos jurídicos e institucionales que dio paso un período de guerras permanentes que solo sirvió para socavar el poder estadounidense[21].

Afganistán, Irak, Libia, Somalia, Siria fueron episodios sucesivos de los intentos estadounidenses de aplicar su poder mediante el uso indiscriminado de la fuerza, pero sin establecer objetivos claramente definidos que se pudieran cumplir y que desembocaron en el «fracaso de la ilusión geoestratégica occidental», como ha escrito recientemente José Pardo de Santayana en una tesis que pronto verá la luz[22].

En paralelo, Rusia y China se transformaron en potencias emergentes, que comenzaron a disputar áreas de influencia allí donde el poder estadounidense no llegaba, primero de forma tímida, pero después cada vez más asertivamente, cada una con sus propios objetivos. Rusia lo hace con una política exterior oportunista y con intereses a corto plazo, mientras que China trata de presentarse como una potencia benévola y con unos objetivos definidos a muy largo plazo que pasan por la dominación global[23]. Además ambas comenzaron a coordinarse, porque tienen intereses complementarios y un objetivo común: equilibrar un sistema creado y dirigido hasta hace pocos años exclusivamente por Occidente. Para ello crean sus propios foros y organizaciones internacionales como el grupo BRICS, la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS) o la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), cada vez con más peso e influencia internacional.

Pero además, al sentirse fuertes e intuir que el poder estadounidense se ha ido degradando progresivamente tampoco dudan en recurrir al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos, amparándose en una retórica de legalidad que no ha caracterizado la actuación de los responsables de la política exterior estadounidense durante el período de las guerras permanentes.

---

[20] En PÉREZ GIL, L. «Socavando el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: la intervención de la Alianza Atlántica en el conflicto de Kosovo», *Ius Publicum* 4. 2000, pp. 111-119.
[21] Es indispensable la lectura de MEARSHEIMER, J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities.* Yale University Press, New Haven, 2018.
[22] PARDO DE SANTAYANA, J. *El fracaso de la ilusión geoestratégica occidental en la Posguerra Fría* [tesis doctoral]. Salamanca, noviembre de 2025 (defendida el 20 de febrero de 2026).
[23] Véase BADOS NIETO, V. *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*. Documento de Análisis IEEE 79/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3041071/ni_enemigo_ni_vasallo_2025_dieeea79.pdf

Competición estratégica y hegemonía depredadora

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 demuestra no solo el fracaso de la disuasión por parte estadounidense, porque si hubiera funcionado el Kremlin no habría tomado ese curso de acción, sino también que, en el momento actual, los dirigentes estadounidenses, rusos y chinos ya no se consideran sujetos por los principios fundamentales del orden internacional relativos al no uso de la fuerza, el respeto a la integridad territorial y a la soberanía de otros Estados[24].

De este modo, no ven obstáculos jurídicos ni tampoco morales para librar una guerra por delegación en Ucrania, provocar golpes de Estado favorables a sus intereses en países lejanos donde se libran guerras encubiertas paralelas, intervenir en otros secuestrando a sus dirigentes o negociar y bombardear al mismo tiempo, con el simple argumento de que la otra parte no se somete a todas sus exigencias en un cortísimo período de tiempo que, además, se establece unilateralmente de forma arbitraria contradiciendo el principio básico de buena fe.

Se observa, por tanto, que las partes principales del sistema, es decir, las grandes potencias, consideran que las reglas del orden internacional ya no sirven a sus intereses y, por tanto, las pueden infringir tantas veces como sea necesario, porque no tienen parangón en el uso del poder y porque se creen inmunes gracias a sus inmensos arsenales nucleares (acumulan más del 90 % de las armas nucleares del mundo)[25]. Se puede aplicar la definición dada recientemente por Stephen Walt de «potencias hegemónicas depredadoras», aunque en su estudio analiza solo el caso de los Estados Unidos en la actualidad[26].

Pero se equivoca cuando dice que operan bajo la regla de que «lo mío es mío y lo tuyo es negociable», lo que es más propio de potencias maduras. En el momento actual aplican su poder bajo la máxima de que «lo mío es mío y lo tuyo también es mío, si así lo decido» y la otra parte solo tiene las opciones de ceder o sufrir las consecuencias. Lo

[24] Cfr. de nuevo el artículo 2 de la Carta de la ONU.
[25] Véanse los datos en el *Nuclear Notebook* del Boletín de los Científicos Atómicos, elaborado por Hans KRISTENSEN y su equipo. Disponible en: https://thebulletin.org/nuclear-notebook/
[26] WALT, S. «The Predatory Hegemon. How Trump Wields American Power», *Foreign Affairs*. 3 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/predatory-hegemon-walt

que lleva a considerar que estamos en una etapa de las relaciones internacionales caracterizada por el uso de la violencia absoluta por parte de los grandes, pero también de aquellos que se muestran más decididos y se arriesgan en el juego de la lucha por el poder y la paz[27].

Conclusiones

Las tres grandes potencias que forman el directorio mundial conformado por el Consejo de Seguridad (las otras dos, Francia y Reino Unido, son insignificantes) ya no respetan las reglas vigentes, atesoran el mayor poder militar y no observan más límite a su actuación exterior que evitar un enfrentamiento directo entre ellas porque eso significaría su destrucción.

En un período transitorio caracterizado por el ejercicio de la violencia ilimitada por parte de las grandes potencias, el resto de los actores se ve abocado a una situación de inseguridad permanente como consecuencia de la derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza.

Porque es preciso ser claros en este punto: las normas las crean los que tienen el poder y nadie por debajo de ellos les va a compeler a decir o hacer lo contrario. Este es el escenario de competición estratégica que define las relaciones internacionales actuales.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho con premio extraordinario
Teniente RV. Analista IEEE

[27] Como decía el profesor Arroyo Lara, es preciso leer a los clásicos. Por tanto, véase MORGENTHAU, H. *La lucha por el poder y por la paz.* Editorial Sudamericana, Buenos Aires, 1963 (trad. de *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace.* A. Knopf. Nueva York, 1960; 1ª ed., 1948).

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice

Documentos

OPINIÓN

624 Los «enviados especiales» en la diplomacia china. Xulio Ríos

637 La información en la guerra híbrida. Propuesta de un modelo predictivo temprano. Ángela Navarro Paredes

650 La cadena de valor de la inteligencia artificial: estrategias de autonomía para España. Oscar García Retuerta y David García Retuerta

667 Naturaleza híbrida del conflicto entre EE.UU. y China en el Indo-Pacífico. Rafael Molero Quesada

684 España entre gigantes tecnológicos. Ignacio Minuesa Junco

697 La era del rearme y la preparación de la industria de defensa española. Alberto Ferreres Fernández

729 La militarización del espacio ultraterrestre: una nueva carrera armamentística. Alfredo Gil Laso y Alicia López Jiménez

747 La estrategia rusa en el Mediterráneo. Un segundo frente con Occidente. Alberto Priego

765 Del campo de batalla a la construcción de la paz: el papel de las autoridades en la desmovilización y reinserción de las niñas soldados en la Colombia del futuro. Paula Andrea Macías Gómez

785 Armas nucleares e inteligencia artificial: un equilibrio entre la automatización y el factor humano. Luciana Alejandra Rodriguez La Barrera

807 Ganar perdiendo: la lógica del desgaste en la guerra ruso-ucraniana. Miguel Ángel Pérez Franco

822 La Unión Europea y el futuro de la geopolítica ártica. Ana Belén López Tárraga

837 La colaboración espacial euroamericana en un mundo multipolar: cooperación y autonomía. Raúl González Muñoz

854 La metamorfosis de Europa y sus implicaciones geopolíticas. José Luis Pontijas Calderón

877 La evolución política de HTS en Siria: análisis sobre legitimidad y terrorismo de Estado. Guillermo Talavera Cejudo

892 Relaciones entre Corea del Norte e Irán. Diplomacia, cooperación pacífica y programas nucleares. Silvia María Miranda Vega

917 Un proyecto político insurgente-terrorista: Un análisis del caso de Al-Shabaab en Somalia. Daniel Maldonado Rodríguez

936 Las posiciones palestinas tras el alto el fuego de octubre de 2025. David Villar Vegas
955 Madagascar y las protestas juveniles. Nuevos retos para la Unión Europea. María Pilar Doñate Sanz
966 La industria de la defensa europea: retos, oportunidades y perspectivas. Pablo Sánchez Martín
991 ¿Un cambio de tendencia? Minilateralismo estadounidense vs. multilateralismo chino en el Indo-Pacífico. Marta Calderita Frit
1018 Defensa, Industria y Disuasión. Alejandro Mackinlay
1031 La IA como factor de cambio global que Estados Unidos y China buscan liderar. Águeda Parra Pérez
1055 Fuerza futura, decisiones presentes: el planeamiento de la defensa como política pública. Guillem Colom Piella
1070 Competición entre potencias: geoeconomía y transacción. José María Peredo Pombo y Enrique Fojón Lagoa
1091 Guerra por la verdad: anatomía y defensa frente a la desinformación rusa. Eduardo Lobo Almazán
1109 El cisne negro de los semiconductores: implicaciones estratégicas de la ruptura tecnológica china en litografía extrema. Juan Embid Sánchez
1128 Europa ante la hegemonía depredadora y el poder duro. Luis Francisco Rey Arroyo
1142 La paradoja estratégica de Rusia: movilización, despoblación y debilitamiento geopolítico en el Lejano Oriente. Mónica Román González
1158 La evolución de la gran estrategia de China. Guillermo Gómez Moreno
1174 El «ethos» de la guerra de Trump y sus implicaciones en la seguridad internacional. Gonzalo Rodríguez Suanzes
1188 La influencia de la heurística en la toma de decisiones en el conflicto de Ucrania. Ignacio Nieto Fernández
1203 España ante la energía osmótica: del gradiente salino a la energía gestionable. Tomás García-Figueras
1217 La relevancia de Clausewitz en la guerra híbrida europea: desafíos para la Unión Europea en un conflicto sin guerra. Marc Vendrell Martínez
1233 La guerra pulsante: combate a la velocidad de las máquinas. Juan Carlos Andrés Herrero
1254 Determinación Absoluta: una campaña multidominio contra Venezuela. Guillem Colom Piella

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

01/2026 8 de enero de 2026

Xulio Ríos

Los «enviados especiales» en la diplomacia china

Los «enviados especiales» en la diplomacia china

Resumen:

La figura de los enviados especiales se ha convertido en un instrumento clave de la diplomacia contemporánea. A diferencia de los embajadores permanentes, son designados para misiones temporales y concretas, lo que permite actuar con rapidez ante crisis internacionales, conflictos, negociaciones de paz o retos globales como el cambio climático. Suelen ser personalidades con experiencia y prestigio, lo que favorece la confianza y la mediación. Aunque no sustituyen a la diplomacia ordinaria, la complementan, abriendo canales discretos de diálogo y explorando acuerdos. Organizaciones como la ONU, la UE o la UA los utilizan de forma sistemática, y países como Estados Unidos, Rusia, Francia, Reino Unido y, cada vez más, China, recurren a ellos para subrayar prioridades políticas. En el caso chino, su papel se enmarca en la «diplomacia con características chinas», basada en soberanía, no injerencia, paz y desarrollo. Beijing ha nombrado enviados para cambio climático, Oriente Medio, Ucrania, África o Europa, con el fin de reforzar su influencia y proyectar poder blando. Su eficacia real es limitada, pero aumentan la visibilidad global de China como actor mediador.

Palabras clave:

Enviados especiales, diplomacia, estrategia, proyección, poder blando.

*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 "Special Envoys" in Diplomacy

Abstract:

The figure of the special envoy has become a key instrument in contemporary diplomacy. Unlike permanent ambassadors, they are appointed for temporary and specific missions, enabling a rapid response to international crises, conflicts, peace negotiations, or global challenges such as climate change. They are typically individuals with experience and prestige, which fosters trust and facilitates mediation. While they do not replace ordinary diplomacy, they complement it by opening discrete channels of dialogue and exploring potential agreements. Organizations like the UN, the EU, and the AU employ them systematically, and countries such as the United States, Russia, France, the United Kingdom, and, increasingly, China, resort to them to underscore political priorities. In China's case, their role is framed within «diplomacy with Chinese characteristics". based on sovereignty, non-interference, peace, and development. Beijing has appointed envoys for climate change, the Middle East, Ukraine, Africa, and Europe, aiming to reinforce its influence and project soft power. While their practical effectiveness can be limited, they enhance China's global visibility as a mediating actor.

Keywords:

Special envoys, diplomacy, strategy, projection, soft power.

Introducción

La figura de los «enviados especiales» ocupa un lugar relevante en la diplomacia internacional contemporánea, aunque su importancia concreta depende del contexto y del grado de respaldo político que reciban[1].

A diferencia de los embajadores residentes, que representan de manera permanente a un Estado o a una organización, los enviados especiales se designan para misiones *ad hoc*, limitadas en tiempo y objetivos. Esto permite responder con agilidad a crisis internacionales, conflictos armados, negociaciones de paz o problemas transnacionales (cambio climático, migraciones, seguridad cibernética).

A menudo, ofrecen un alto perfil político. Suelen recaer en personalidades con prestigio internacional (ex jefes de Estado, diplomáticos de carrera con gran experiencia, figuras académicas o políticas reconocidas). Esa legitimidad personal facilita tareas de mediación, confianza y acercamiento entre partes que quizás rechazarían el contacto directo a nivel oficial.

Por otra parte, representan un complemento significativo de la diplomacia clásica. No sustituyen a la diplomacia ordinaria (embajadas, ministerios, delegaciones en la ONU), pero sirven como instrumento adicional de presión, interlocución o exploración de posibles acuerdos. Muchas veces actúan en paralelo a las negociaciones formales para «preparar el terreno» o son una vía de diplomacia discreta ("t*rack one-and-a-half diplomacy"*).

Naciones Unidas recurre con frecuencia a enviados especiales del secretario general en conflictos como Siria, Yemen, Libia o Sudán, con el mandato de mediar y reportar avances. La UE, la UA y otras organizaciones también nombran enviados para temas transversales (derechos humanos, seguridad marítima, cambio climático).

En una primera valoración, su eficacia a menudo depende de que los actores en conflicto los acepten como interlocutores válidos. Pueden verse debilitados si carecen de respaldo

[1] Bátor, P., & Vashchenko, K. «The Role of Special Envoys in Strengthening Mediation and Diplomatic Efforts». *Security and Peace, 2019;* Berman, M., & Johnson, K. (Eds.). «Unofficial Diplomats». Columbia University Press, 1977; Kleine-Ahlbrandt, S. «The Power of Special Envoys». *Foreign Affairs, 2017;* Satow, E. «Satow's Diplomatic Practice» (7ª ed.). Oxford University Press, 2011.

político real por parte de las potencias relevantes o si sus informes/recomendaciones no se traducen en acciones. En ocasiones se utilizan más como gesto político o de imagen que como instrumento con poder transformador real.

Los enviados especiales funcionan, pues, como piezas de diplomacia flexible, muy valiosas para abrir canales de comunicación, facilitar mediaciones y mostrar compromiso político. Sin embargo, su impacto real a menudo es objeto de cuestionamiento.

Reflejos de una diplomacia moderna

La figura del enviado especial se ha extendido mucho en la diplomacia moderna, pero hay países y organizaciones que la utilizan con más frecuencia y sistematicidad.

Por ejemplo, Naciones Unidas es el actor que más recurre a ellos. El secretario general nombra enviados especiales o representantes especiales para crisis específicas: Siria, Libia, Yemen, Afganistán, Ucrania, el Sahel, etc. Suelen ser diplomáticos de gran experiencia y, en la práctica, encarnan la política de la ONU en conflictos donde no hay consenso en el Consejo de Seguridad[2].

También Estados Unidos recurre a enviados especiales como herramienta flexible de política exterior temática o regional[3]. Podemos identificar algunos ejemplos relativamente recientes, desde el enviado especial para el cambio climático (John Kerry), para Irán, para el Cuerno de África, para Corea del Norte, para la lucha contra el antisemitismo, o para Oriente Medio (Steve Witkoff) o para el conflicto en Ucrania (Keith Kellogg). A Washington, le permite mostrar una determinada prioridad política sin abrir embajadas nuevas ni modificar las estructuras diplomáticas tradicionales.

La Unión Europea tiene una red de Enviados Especiales (EUSR), con mandatos geográficos (Cáucaso Sur, Sahel, Kosovo, etc.) y temáticos (derechos humanos, libertad

[2] Organización de las Naciones Unidas (ONU). Su sitio web oficial (especialmente las secciones de «Mediación» y «Operaciones de Paz») contiene numerosos documentos, mandatos y informes que son fuentes primarias excelentes.
[3] State.gov: La página web del Departamento de Estado tiene información sobre sus «Special Envoys» y «Special Representatives», a menudo con mandatos muy específicos (como para el Cambio Climático, los Derechos Humanos LGTBQI+, etc.).

de religión). Son clave para dar visibilidad y continuidad a la política exterior de la UE, que de por sí es compleja por la necesidad de labrar el consenso entre 27 Estados[4].

Rusia, de forma quizá menos institucionalizada que en la UE o la ONU, también designa enviados presidenciales o del Ministerio de Exteriores para regiones estratégicas: Siria, Nagorno-Karabaj, África. En su caso, suelen estar ligados a la seguridad y la proyección militar.

Otros actores como Reino Unido, Francia y Alemania suelen nombrar enviados especiales en temas de seguridad, clima, o regiones en crisis (Sahel, Afganistán, Balcanes). La Unión Africana, OSCE y la Liga Árabe también usan esta figura con frecuencia en conflictos regionales.

China ha recurrido cada vez más a esta figura en los últimos años, sobre todo como forma de proyectar una diplomacia de gran potencia. A modo de ejemplo, cabría citar los enviados especiales para asuntos de Asia Central, para el Cuerno de África, o para Oriente Medio. Sirve a Beijing para demostrar implicación en conflictos sin comprometer directamente a su cuerpo diplomático residente y buscando cierta complicidad con Naciones Unidas[5].

Por tanto, en una primera aproximación, la ONU y la UE son las instituciones que más usan la figura de enviados especiales. Entre países, EEUU es el que más sistemáticamente la emplea, seguido de China, Rusia y potencias europeas como Francia y Reino Unido. En muchos casos, la designación de un enviado es una manera de significar políticamente un determinado interés, abordando con flexibilidad los retos de una gestión que elude deliberadamente un compromiso de alcance más incisivo (como podría ser, en un caso extremo, el envío de tropas).

[4] Bergmann, J., & Müller, H. «Failing Forward in European Union Foreign Policy: The Role of Special Representatives». *Journal of Common Market Studies, 2021*.
[5] Duchâtel, M., et al. «The Role of Special Envoys in Chinese Diplomacy». *SIPRI Policy Paper, 2019;* Fung, C. J. «China and Intervention at the UN Security Council: Reconciling Status». Oxford University Press, 2019.

Los «enviados especiales» de China

En el proceder chino en esta materia, podemos encontrar el mismo nivel de diversidad genérica que en cualquier otro país. Beijing se prodiga en el ámbito temático, territorial, estructural o meramente protocolario[6].

Así, por ejemplo, en lo temático, podría citarse a Liu Zhenmin, enviado especial de China para el cambio climático (desde enero de 2024), quien reemplazó a Xie Zhenhua. Se espera que Liu fortalezca el diálogo internacional y la cooperación de China en materia de cambio climático. Xie, nombrado en 2021, fue la cara de China en muchas negociaciones climáticas internacionales, incluyendo colaboraciones con otros países (por ejemplo, EEUU) sobre cambio climático.

Pero es el ámbito de las crisis territoriales donde los enviados especiales de China cobran un mayor protagonismo. Es el caso, por ejemplo, de Zhai Jun, enviado especial para Oriente Medio (desde 2019), quien participa en negociaciones y visitas diplomáticas relacionadas con la situación en Oriente Medio (Palestina, otros estados de la región). Su antecesor fue Gong Xiaoshen, nombrado en 2014, quien como representante chino para temas palestino-israelíes visitó Palestina para dialogar con autoridades locales[7].

Como enviado especial de China para asuntos de la península coreana, Yang Houlan, nombrado en diciembre de 2009, ejerció ese cargo hasta 2011, consolidando un determinado modus operandi en la gestión de las siempre complejas relaciones entre Corea del Norte y del Sur como parte de la estrategia china de contener las tensiones en la península. Luego de Yang Houlan, los diplomáticos que han ocupado el puesto de Representante Especial del Gobierno chino para los asuntos de la Península de Corea han sido Wu Dawei, nombrado en febrero de 2010; Kong Xuanyou, que asumió el cargo en agosto de 2017, y Liu Xiaoming, que fue nombrado el 12 de abril de 2021.

[6] Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China (外交部): Su sitio web oficial (en inglés: www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/) es la fuente primaria. En «Special Envoy» se pueden encontrar comunicados de prensa, biografías y declaraciones oficiales.
[7] Shi, M. «China's Special Envoy Diplomacy: The Case of the Middle East». *Journal of Contemporary China, 2016;* Chen, Z., & Yang, J. «China's Special Envoys in the Middle East: A New Model of Mediation?». *The China Quarterly, 2021*.

Xie Xiaoyan, fue nombrado en marzo de 2016 como enviado especial de China para la cuestión siria y como tal participó en conferencias internacionales (como la de Bruselas) para exponer la postura china sobre Siria y facilitar soporte diplomático o político sobre la crisis.

Li Hui fue nombrado Representante Especial del Gobierno chino para los Asuntos Eurasiáticos en agosto de 2019. Y específicamente para la crisis de Ucrania fue designado «envoy» especial para promover una solución política al conflicto el 26 de abril de 2023 tras una conversación telefónica entre Xi Jinping y Volodímir Zelenski.

Lu Shaye fue nombrado en febrero de 2025 como representante Especial del Gobierno Chino para Asuntos Europeos (Special Representative for European Affairs), siendo el encargado de coordinar la política de China hacia Europa, diálogo con la UE, coordinación de relaciones bilaterales europeas, conforme a instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

China ha nombrado también enviados especiales para África, aunque no necesariamente con un cargo único para todo el continente. Es el caso de Xue Bing nombrado Enviado Especial para los Asuntos del Cuerno de África por el Ministerio de Relaciones Exteriores de China en febrero de 2022. Xue Bing ha participado activamente en conferencias de paz y desarrollo en la región, como la celebrada en Kampala, Uganda, en julio de 2025.

Otro dato relevante es el nombramiento de Guang Cong, quien fue designado Enviado Especial del Secretario General de la ONU para el Cuerno de África el 17 de julio de 2025. Este cargo tiene un enfoque regional específico, abarcando países como Etiopía, Somalia, Sudán del Sur y Eritrea. Guang Cong aporta más de 23 años de experiencia en operaciones de paz de la ONU, con una parte significativa de su carrera dedicada a la región del Cuerno de África. Antes de su nombramiento, se desempeñaba como subrepresentante especial (político) en la Misión de las Naciones Unidas en Sudán del Sur.

Por último, un ejemplo en el ámbito protocolario podría ser el de Wang Dongming, quien se desempeña como enviado Especial del Presidente Xi Jinping a actos específicos (por ejemplo, a la toma de posesión del Presidente de Venezuela). Cumple funciones

diplomáticas de alto nivel, representando personalmente al presidente en ciertos actos internacionales.

Particularidades chinas

En la diplomacia china, los enviados especiales son una herramienta flexible que, más que resolver conflictos, ambicionan proyectar la imagen de una potencia responsable y promotora de paz y desarrollo[8].

La figura del Enviado Especial de China presenta particularidades muy significativas en comparación con sus homólogos en la diplomacia occidental. En este sentido, cabría referirse a varios ejes clave:

En primer lugar, el marco conceptual y filosófico, la denominada «diplomacia con características chinas»[9]. La acción de los enviados especiales de China no se entiende sin el marco de la «diplomacia con características chinas». En ella, el enfoque en la soberanía y no interferencia es el pilar más importante. Mientras que los enviados occidentales a menudo abordan temas de derechos humanos, democracia o gobernanza (lo que puede ser visto como «interferencia»), los enviados chinos se centran estrictamente en temas de interés mutuo, respeto a la soberanía y el principio de «no injerencia en los asuntos internos».

Por otra parte, la paz y el desarrollo representan la prioridad: su mandato suele girar en torno a estos conceptos que China promueve como base de las relaciones internacionales. Esto se alinea con propuestas como la Iniciativa de la Franja y la Ruta (IFR) que hoy constituye el mascarón de proa de su política exterior.

En lo específico y estratégico, China suele designar enviados especiales para temas muy concretos y de largo plazo, muchos de los cuales son centrales para sus intereses nacionales. Por ejemplo, en el caso de Siria / Oriente Medio, busca presentar a China como un mediador honesto y neutral, en contraste con las potencias occidentales con historial en la región. En el caso del Cuerno de África, su rol es más reciente,

[8] García, C. «La diplomacia de enviados especiales de China: instrumento de una potencia responsable». *Análisis GESI, 2022*.
[9] Ríos, X. (2005). «Política exterior de China. La diplomacia de una potencia emergente». Bellaterra; Lanteigne, M. (2019). «Chinese Foreign Policy: An Introduction» (4ª ed.). Routledge.

directamente vinculado a la seguridad de las rutas marítimas de la IFR y a expandir la influencia china en una región estratégica. Y si nos referimos a Eurasia, el enviado para asuntos de Asia-Europa / Cooperación China-UE se centra en la coordinación económica y política con un bloque clave. En lo temático, en el caso del enviado especial para el Cambio Climático, China, como el mayor emisor actual, utiliza esta figura para negociaciones clave, mostrando su compromiso, pero defendiendo siempre el principio de «responsabilidades comunes pero diferenciadas».

El estilo de los enviados especiales chinos presenta unas características singulares. Por ejemplo, la discreción y el bajo perfil: la diplomacia china valora la discreción. A diferencia de los enviados occidentales, que a menudo dan ruedas de prensa y hacen declaraciones públicas para significar su actuación o ejercer presión, los enviados chinos suelen trabajar entre bastidores, priorizando el diálogo confidencial.

Otro valor importante es el énfasis en el diálogo, no en la imposición: su lenguaje es generalmente más conciliador y menos confrontacional. Buscan construir consensos y «ganar-ganar», un eslogan recurrente en la retórica oficial.

Estratégicamente, cabe destacar una especial vinculación con la IFR: directa o indirectamente, gran parte de la labor de los enviados especiales está interconectada con la promoción o la resolución de problemas relacionados con la Iniciativa de la Franja y la Ruta, el proyecto geopolítico más importante de China[10].

En términos de estructura y dependencia, si bien en Occidente los enviados pueden reportar directamente al jefe de Estado o de Gobierno, en China suelen operar bajo la supervisión directa del Ministerio de Relaciones Exteriores, reflejando una estructura más centralizada y profesionalizada.

Su solvencia amerita al ser diplomáticos de carrera, altamente experimentados, que a menudo han sido embajadores en la región de la que ahora son enviados. Esto garantiza continuidad y un conocimiento profundo, un fenómeno alejado de la experiencia política que en Occidente a menudo pesa como argumento.

[10] McConnell, F. «The Geopolitics of Special Envoys: Designing Diplomatic Missions». *Geopolitics, 2018*.

La particularidad fundamental de los enviados especiales chinos es que son instrumentos de una visión alternativa del orden internacional. No son simplemente diplomáticos para resolver crisis, sino herramientas estratégicas para proyectar el modelo de gobernanza global de China: uno que prioriza la soberanía sobre los valores universales, el desarrollo económico sobre la presión política, y la estabilidad a largo plazo sobre la intervención rápida.

Actúan como «embajadores de marca» de la Diplomacia de Paz y Desarrollo de China, buscando reposicionar al país como un poder estabilizador y neutral, en contraste con lo que Beijing presenta como el enfoque «caótico e intervencionista» de Occidente.

Un primer balance

Si bien los enviados especiales son una herramienta diplomática muy usada (y cada vez más), su eficacia es desigual y depende de varios factores. Se puede hacer un balance en términos de fortalezas, logros y límites.

De entrada, el mero nombramiento de un enviado especial indica que un tema o región es prioridad para un gobierno u organización. Ejemplo: John Kerry (EE. UU.) o Liu Zhenmin (China) en cambio climático dieron fuerza a la agenda verde internacional. Donald Trump, por el contrario, no ha nombrado enviado especial para el cambio climático tras asumir en su segundo mandato, ni piensa hacerlo.

Al permitir establecer canales de comunicación flexibles, pueden abrir puertas donde la diplomacia oficial está bloqueada. Ejemplo: enviados de la ONU en conflictos como Siria o Yemen han mantenido canales de diálogo abiertos aun cuando las partes estaban en guerra.

Muchos enviados son diplomáticos veteranos o personalidades reconocidas que inspiran confianza. Su prestigio personal ayuda a generar confianza en procesos de mediación y facilitan el ejercicio de una diplomacia discreta (*backchannel*), muy profesionalizada, que permiten negociar sin tanta presión pública ni política, lo que en conflictos sensibles puede ser crucial.

En el debe, procede dejar constancia de las limitaciones y fracasos frecuentes. Ello deviene, en primer lugar, de la falta de poder real. La mayoría de los enviados no tienen capacidad de decisión ni recursos propios. Solo transmiten posiciones o exploran escenarios. Si no hay respaldo político suficiente de los grandes actores, su margen de maniobra es mínimo.

Por otra parte, sus mandatos a menudo son ambiguos. A veces sus competencias no están claras: ¿son mediadores neutrales o portavoces de la política de su país? Esa ambigüedad puede restarles credibilidad.

Las expectativas excesivas suponen un hándicap que se instituye como una espada de Dámocles. Se espera que resuelvan conflictos enquistados, pero, en realidad, suelen tener un rol que se limita a facilitar el diálogo. Ejemplo: los múltiples enviados de la ONU para Siria nunca lograron un acuerdo de paz definitivo.

Por último, la instrumentalización política resulta de poca ayuda. Algunos nombramientos se usan más como gesto diplomático o propaganda que como herramienta efectiva (para mostrar que «se hace algo»).

En resumidas cuentas, funcionan mejor como facilitadores o mantenedores del diálogo que como solucionadores de crisis. A la postre, su utilidad depende, sobre todo, del respaldo político real que reciban de las potencias involucradas, la aceptación por las partes en conflicto y la claridad de su mandato y acceso a recursos.

Cuando esas condiciones se cumplen, han tenido impacto (ej. acuerdos de paz parciales en África con apoyo de enviados de la UA y la ONU; avances en negociaciones climáticas gracias a enviados de China y EE. UU.). En conflictos donde los grandes actores no quieren comprometerse, el enviado se convierte más en testigo o relator que en mediador influyente.

Los enviados especiales son útiles, pero no milagrosos. Funcionan bien para abrir caminos, mantener el diálogo y visibilizar prioridades, pero rara vez son ellos quienes cierran acuerdos históricos sin el respaldo de actores de poder.

China como caso de estudio: a modo de conclusión

En el caso de China, el balance de sus enviados especiales muestra una diplomacia en expansión que busca dar visibilidad a Beijing como actor responsable y mediador global, si bien con resultados mixtos.

Hay casos en los que puede presentar una hoja de servicios satisfactorio. Por ejemplo, en materia de cambio climático (Xie Zhenhua, luego Liu Zhenmin). Xie fue muy influyente en el diálogo climático internacional, sobre todo en su relación directa con John Kerry (EE.UU.). Logró mantener canales abiertos incluso en momentos de tensión bilateral, contribuyendo a acuerdos puntuales sobre reducción de emisiones. El balance en este caso es claramente positivo, pues China pudo presentarse como actor responsable en un ámbito clave de la agenda global.

En Oriente Medio (Zhai Jun y antes Gong Xiaosheng), China ha intensificado los contactos con Palestina, Israel y países árabes, ofreciendo «mediación» y promoviendo la iniciativa de paz de Xi Jinping. Aunque no ha resuelto el conflicto, sí ha reforzado la imagen como socio de confianza en el mundo árabe. El balance bien podría calificarse de moderadamente positivo ya que, si bien incrementó su influencia política y económica, no hubo logros tangibles en el terreno.

En la crisis de Ucrania (Li Hui, enviado especial para asuntos euroasiáticos), ha realizado giras diplomáticas entre Kiev, Moscú y capitales europeas. Aunque no ha impulsado un alto el fuego, su papel ha permitido mostrar una imagen de mediador y sostener diálogo con todas las partes. En este supuesto, su balance es igualmente limitado pero útil, más simbólico que efectivo, pero mantiene a China en la mesa.

Entre otros casos con impacto muy limitado, habría que mencionar:

- Siria (Xie Xiaoyan, enviado especial desde 2016). Participó en conferencias internacionales y expresó apoyo a soluciones políticas, pero sin capacidad de incidir en las negociaciones dominadas por Rusia, Irán y EE. UU. Su rol fue casi testimonial.

- Península de Corea (Liu Xiaoming, enviado especial desde 2021). China intenta presentarse como mediador en la desnuclearización, pero la falta de diálogo entre

Washington y Pyongyang deja poco margen de acción. Su presencia diplomática no ha tenido resultados concretos.

- África (enviados para el Cuerno de África y África en general). Beijing ha intentado proyectarse como pacificador en Etiopía y Sudán, pero los conflictos siguen activos y con protagonismo de actores africanos o de la ONU. Es más una demostración de interés estratégico que logros diplomáticos.

El balance general para China sugiere la existencia de una serie de fortalezas. De una parte, le permiten multiplicar su visibilidad como potencia global, refuerzan su imagen de actor «neutral» frente a Occidente o abren canales diplomáticos útiles para sus intereses económicos (energía en Oriente Medio, corredores en África, estabilidad regional en Asia).

Sin embargo, las limitaciones también son palmarias: carecen de peso coercitivo o militar (a diferencia de EE. UU. o Rusia); muchas veces su función es más simbólica o de acompañamiento; deben afianzarse como mediadores neutrales ante unos actores locales que suelen verlos como representantes de los intereses chinos.

Por tanto, a día de hoy, los enviados especiales chinos «funcionan» sobre todo como instrumento de imagen y proyección de poder blando, más que como solucionadores efectivos de conflictos. Su eficacia real en transformar situaciones sobre el terreno es limitada, pero son una pieza clave de la estrategia diplomática de Beijing.

*Xulio Ríos**

Asesor emérito del Observatorio de la Política China

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

02/2026 9 de enero de 2026

Ángela Navarro Paredes *

La información en la guerra híbrida. Propuesta de un modelo predictivo temprano

La información en la guerra híbrida. Propuesta de un modelo predictivo temprano

Resumen:

En el marco de la guerra híbrida contemporánea, la información se convierte en un instrumento de poder y elemento desestabilizador. Este artículo reflexiona sobre el impacto de la desinformación y la manipulación narrativa en la seguridad y la confianza institucional, además de la necesidad de implementar un sistema que permita anticipar peligros informativos. A partir del análisis de narrativas y emociones en las redes sociales, se plantea la importancia de integrar herramientas tecnológicas y equipos de trabajo humanos para reforzar la resiliencia estratégica de los estados. De este modo, se resalta el uso de la información como arma de poder y elemento influyente del *status quo* internacional.

Palabras clave:

Información, Desinformación, Guerra híbrida, 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.

Information in Hybrid Warfare. Early Predictive Model Proposal.

Abstract:

In the context of contemporary hybrid warfare, information becomes both an instrument of power and a destabilizing element. This article reflects on the impact of disinformation and narrative manipulation on security and institutional trust, as well as the need to implement a system capable of anticipating informational threats. Based on the analysis of narratives and emotions on social networks, the importance of integrating technological tools and human working groups to strengthen the strategic resilience of states is highlighted. In this way, the use of information as a weapon of power and an influential element in shaping the international status quo is underscored.

Keywords:

Information, Disinformation, Hybrid war, Social networks.

Gracias a la creciente tendencia en el uso de las redes sociales, ya no solamente como medio de comunicación o interacción entre personas, sino también como medio de transmisión de información, en los últimos años se han experimentado nuevas mejoras en la optimización de los procesos y del trabajo. No obstante, con ello surgen nuevos riesgos que exponen tanto a las personas como a las instituciones e, incluso, a los estados, a situaciones complejas que pueden conllevar un perjuicio. De esta manera, cambia completamente el concepto de conflicto, tal y cómo antes se conocía, surgiendo nuevas modalidades como el concepto de guerra híbrida.

Así, los conflictos híbridos se convierten, a lo largo de las últimas décadas, en un problema real y difícil de solventar. Esto supone la insurgencia de nuevos retos para los gobiernos y de campos de batalla que son difíciles de controlas, con la información, entre otros, como territorio a conquistar o defender. Con esta casuística surge un nuevo orden mundial, en el que no es más poderoso aquél que posee los recursos más valiosos, tiene mayor peso militar o mayor influencia política, sino el que domina la información y la narrativa, tanto en los medios convencionales, como la televisión, la radio o la prensa, como en los digitales, como las redes sociales.

En este nuevo orden, por tanto, la información se convierte en fundamental, ya no solamente para mantener el principio democrático de información, a través del que se fomenta la participación ciudadana, sino también como arma. El control de lo que se transmite o, más bien, de cómo se transmite, se ha convertido en una manera de sembrar dudas y miedos, polarizar a la sociedad e, incluso, erosionar la confianza ciudadana en las instituciones. Todos estos factores hoy en día podrían considerarse igual o más efectivos incluso que la ocupación de un territorio y la violación de la soberanía nacional.

No obstante, la respuesta actual ante las campañas de guerra híbrida suele ser reactiva, es decir, se toma acción cuando los daños ya se han producido, cuando la información falsa ya ha surtido el efecto para el que se diseñó o cuando se han desestabilizado procesos democráticos tras generarse una desconfianza institucional. Así, sale a la luz una debilidad real, que es la falta de mecanismos de alerta temprana, capaces de detectar este tipo de operaciones híbridas en sus comienzos, antes de que sean capaces de infligir daño.

Partiendo de este problema, en este artículo se propone abordarlo a través de la elaboración de un modelo predictivo temprano basado en el análisis de patrones narrativos y emocionales en redes sociales. Por esto, se parte de la hipótesis de que las operaciones híbridas dejan evidencias detectables en el discurso en redes sociales antes de materializarse el efecto en la política, la economía o la sociedad. Estas evidencias pueden manifestarse en cambios radicales en cuanto a opiniones acerca de ciertos temas, en el incremento irregular de emociones polarizadoras, en la repetición del mismo mensaje por parte de cuentas falsas o *bots*, o en la distribución masiva de contenidos audiovisuales manipulados, conocidos como *deepfakes*[1].

Además, para completar este análisis se aborda el concepto de infoxicación, que hace referencia a la sobreinformación inyectada en la sociedad, mermando el pensamiento crítico de los ciudadanos[2]. La saturación de información, ya sea veraz o no, favorece el afloramiento de un estado de desconcierto y hace que sea más fácil propagar información falsa. De este modo, la infoxicación no solamente puede ser vista como un producto del uso activo de los medios digitales, sino también como un vector real que potencia la eficacia de las campañas híbridas.

La guerra híbrida y la (des)información. La predicción de la guerra híbrida a través del cambio de patrones conductuales en redes sociales

La guerra híbrida en la actualidad. Información y desinformación como armas

En el concepto contemporáneo de guerra híbrida, la información ha pasado de ser un mero canal de transmisión de datos y hechos de actualidad a convertirse en una herramienta estratégica fundamental en el ámbito de la geopolítica. De este modo, las batallas ya no se libran solamente con el uso de carros de combate, buques de guerra o aviones, sino que también se utiliza lo simbólico, lo emocional y la percepción de la realidad como factor ofensivo. Muchos estados y actores no estatales han identificado el potencial de la información como elemento de desestabilización del orden mundial, de

[1] CHESNEY, Robert & CITRON, Danielle, *Deepfakes and the New Disinformation War.* Artículo Foreign Affairs https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2018-12-11/deepfakes-and-new-disinformation-war (consultado 22/05/2025).
[2] CORNELLA, Alfons, *Infoxicación. Buscando un orden en la información.* Libro (consultado 22/05/2025).

desgaste de las instituciones democráticas e, incluso, de debilitación de la sociedades desde dentro, sin recurrir al uso de la violencia directa o física[3].

Una de las tácticas más recurridas en esta nueva forma de guerra es la manipulación y la lucha por el control de las narrativas a través de campañas de desinformación. Las campañas de desinformación se crean con el fin de confundir, polarizar y generar desconfianza hacia empresas, instituciones públicas, medios de comunicación, las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpos de seguridad de un estado o, incluso, entre los propios ciudadanos. En la actualidad, en vez de recurrir al silencio informativo, se persigue crear ruido. Esto es, inyectar una cantidad de mensajes excesiva, aunque se contradigan los unos a los otros, la falsificación de datos o la aportación de medias verdades, de tal manera que se confunda a las personas y no sean capaces de emitir un juicio crítico propio al no saber distinguir entre lo que es realidad y lo que es ficción dialéctica. De este modo, este fenómeno se ve amplificado en el entorno de la infoxicación, con el fin de impedir el conocimiento de la verdad, en vez de convences de que un hecho es verídico[4].

En contextos de conflictos, como el librado entre Rusia y Ucrania en los pasados años, este tipo de estrategias se ha desplegado con gran eficacia. Durante el conflicto, Moscú ha impulsado numerosas narrativas alternativas y contradictorias al discurso occidental, utilizando tanto medios afines, como redes sociales para justificar y convencer de que en realidad la intervención en suelo ucraniano era necesaria, además de para socavar el apoyo internacional al gobierno de dicho estado. Paralelamente, muchos estados europeos se han visto afectados por la difusión de algunas teorías conspirativas, imágenes manipuladas y noticias falsas que tenían como fin debilitar la cohesión social, generando dudas sobre las sanciones impuestas o alimentando corrientes y pensamientos prorrusos entre ciertos sectores de la población.

Por lo tanto, las redes sociales desempeñan un papel crucial en esta nueva dinámica. Debido a su capacidad de segmentar audiencias y viralizar contenidos, se han convertido en un campo de batalla privilegiado para las guerras cognitivas, definidas por Daniel Iriarte en su libro “Guerras cognitivas” como una manera de conseguir manipular el

[3] HOFFMAN, Frank G., *Conflict in the 21st Century: the rise of hybrid wars.* Libro (consultado 24/05/2025).
[4] PEIRANO, Marta, *El enemigo conoce el sistema: Manipulación de ideas, personas e influencias después de la economía de la atención.* Libro (consultado el 01/09/2025).

pensamiento y la manera de razonar y actuar a través de una sobreexposición a información fruto de una campaña psicológica[5]. En la actualidad, plataformas como X (anteriormente conocida como Twitter), TikTok, Instagram o Facebook permiten la rápida e indiscriminada propagación de mensajes que exploten las emociones de sus receptores, especialmente el miedo, la indignación, la frustración, la ansiedad o la confusión. A esta difusión de información falsa contribuyen los *bots* y las cuentas falsas, de manera completamente automatizada y sin necesidad de manipulación por parte de un humano[6].

Como reacción ante este paradigma, algunos organismos internacionales han alertado sobre la necesidad de desarrollar estrategias de alfabetización mediática para hacer frente a la desinformación. Por ejemplo, la Unión Europea ha impulsado ciertas iniciativas como "*EU vs. Disinfo*" para rastrear y fulminar campañas de influencia extranjera, como las llevadas a cabo por Rusia[7]. No obstante, la rápida y constante evolución tecnológica y el desarrollo de *softwares* cada vez más sofisticados en el plano de la inteligencia artificial que contribuyen a la generación de desinformación con elementos como los *deepfakes*, hacen que este terreno se convierta en pantanoso, volátil y difícil de regular.

En definitiva, la guerra híbrida del siglo XXI encuentra en la información su arma más sutil y poderosa. No se trata solo de quién posee la verdad, sino de quién logra imponer su relato en el imaginario colectivo.

El problema actual: reacción tardía ante los ataques. Limitaciones de los modelos de respuesta actuales y riesgos de actuar tarde

A lo largo de los años, las campañas híbridas basadas en la desinformación han revelado evidentes carencias en los modelos de respuesta presentes. De este modo, actuar con este retraso no solamente supone la pérdida del control del relato, sino también favorecer la erosión de la confianza de la sociedad en el gobierno, la polarización del debate y el

[5] IRIARTE, Daniel. *Guerras cognitivas.* Libro (consultado 23/10/2025).
[6] LÓPEZ GARAY, Miguel, *Las redes sociales como armas de influencia masiva y la necesidad de una doctrina informativa.* Documento de opinión IEEE núm. 68/2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/las_redes_sociales_como_armas_de_influencia_masiva_y_la_necesidad_de_una_doctrina_informativa#A14 (consultado 23/10/2025).
[7] EUvsDisinfo, *The architecture of Russia's FIMI operations.* https://euvsdisinfo.eu/the-architecture-of-russias-fimi-operations/ (consultado 23/10/2025).

florecimiento de una sensación de confusión y duda generalizadas. En un mundo en el que la información se utiliza como arma, la demora ante una respuesta es una forma más de derrota en la batalla. Por esta razón, es de urgencia anticiparse a las narrativas falsas y reforzar la capacidad de respuesta en estas situaciones.

Es importante, por tanto, hablar acerca de las limitaciones de los modelos de respuesta actuales y, posteriormente, acerca de los riesgos de una actuación tardía. Por ende, las principales debilidades del modelo actual son la reacción tardía y fragmentada, la falta de coordinación entre los distintos actores, la insuficiencia de alfabetización mediática en las poblaciones modernas, la dependencia en medios privados y plataformas opacas y la debilidad ante tácticas híbridas sofisticadas.

En primer lugar, en cuanto a la reacción tardía y fragmentad, es notorio cómo los sistemas de detección actuales no tienden a anticiparse con una respuesta, sino que responden una vez la desinformación ya está diseminada. En segundo lugar, la falta de coordinación entre las distintas partes, es decir, gobiernos, medios, sociedad y redes sociales, provoca que las respuestas sean descoordinadas y desiguales, lo que reduce su efectividad. En tercer lugar, la falta de alfabetización mediática que impide a la población a acceder a herramientas para distinguir información fiable de información falsa. Esto hace que la eficacia de las campañas institucionales se vea limitada y, por ende, la ciudadanía se vea expuesta a bulos virales, deepfakes y otras herramientas de campañas de desinformación que forman parte de posibles operaciones híbridas en redes sociales.

En cuarto lugar, los estados dependen altamente de plataformas como X, Telegram, Instagram o Facebook para contrarrestar la desinformación. No obstante, estas redes sociales no siempre son completamente transparentes ni ofrecen la rapidez necesaria, ya que sus algoritmos suelen favorecer la visualización de contenidos de carácter emocional y extremo. Por último, la combinación del uso de herramientas como los bots o los deepfakes, además de los ataques a la reputación institucional o el desempeño de campañas coordinadas, superan las capacidades de los gobiernos y de los mecanismos de verificación a la hora de hacer frente a una campaña híbrida estructurada, ya que están diseñados únicamente para combatir casos de desinformación aislados y cuando ésta ya ha surtido sus efectos nocivos.

En otro orden de ideas, una actuación tardía conlleva una serie de riesgos, como la pérdida del control de la narrativa y la generación de un escenario contrario a los intereses nacionales, la creación de una situación de desconfianza social e institucional generalizada, la posibilidad de aprovechamiento de las debilidades por parte de potencias enemigas, la consecución de un estado de alteración emocional y psicológica, o la propia legitimación de los agresores. Así, en cuanto a la pérdida del control de la narrativa, cuando la respuesta con información veraz llega tarde, se permite la penetración de la falsa en la opinión pública. De este modo, resulta más difícil que la verdad recupere terreno, con respecto a la reticencia de ciertos sectores de la población a creer las versiones oficiales de los hechos y sus recomendaciones en situaciones de crisis.

En el caso de la creciente desconfianza social institucional, la constante desinformación expuesta al público puede llegar a generar cierto escepticismo respecto a la narrativa oficial de gobiernos, medios de comunicación o, incluso, académicos y científicos. Como resultado de esta desconfianza pueden surgir conductas desobedientes, la polarización de la sociedad y, por ende, la debilitación de la estructura institucional. De este modo, con estos sentimientos se puede generar en un estado una situación de debilidad y caos que puede ser utilizada por potencias extranjeras para debilitar los regímenes democráticos desde su interior, como sucedió en Ucrania, donde la información ha tenido mayor peso a la hora a incidir en el pensamiento colectivo, que la propia ofensiva militar.

Además, debido a una saturación informativa (o infodemia), que va de la mano con la confusión y el miedo generados por la desinformación, se puede llegar a producir una desestabilización emocional y psicológica que suponga una reducción en la capacidad de respuesta o reacción por parte de los ciudadanos frente emergencias o situaciones críticas reales. Si se permite que la desinformación se imponga frente a la información veraz, el enemigo puede llegar a aparecer retratado como una víctima o defensor de una causa justa.

Es evidente, por tanto, que la desinformación no es solamente un problema de comunicación, sino una amenaza estratégica que exige respuestas coordinadas anticipadas y bien estructuradas. Así, una actuación tardía es una forma más de perder una guerra sin haber llegado a pisar el campo de batalla.

Propuesta de un modelo predictivo temprano de guerra híbrida a través del análisis de narrativas y comportamientos en redes sociales

Tomando como punto de partida los efectos negativos de la imprevisión de las campañas relacionadas con la información que formen parte de una operación híbrida en las redes sociales, surge la necesidad de formular un modelo de predicción temprana a través del análisis tanto de las narrativas como de los comportamientos de los usuarios en estas plataformas. De este modo, con este modelo se pretende abandonar la forma de actuar presente hasta ahora, que consiste en actuar después de que la operación informativa haya surtido efecto y haya conseguido los objetivos para la que fue diseñada. Esto es fácilmente identificable si se presta la suficiente atención, ya que las narrativas se instauran antes de los propios ataques[8].

De esta manera, el diseño de este modelo predictivo temprano se basa en la observación de algunos patrones de actividad, cambios en la popularidad o viralización de ciertas narrativas y alteraciones de comportamientos en las redes sociales, que pudiesen preceder a acciones más evidentes. Este análisis del comportamiento en las redes sociales se consigue optimizar a través del empleo de la inteligencia artificial y herramientas de análisis de datos como Pulsar, CrowdTangle o Meltwater, que permiten identificar patrones de comportamiento o de cambios en la narrativa. No obstante, estas herramientas han de coordinarse con el factor humano, que sería el encargado de analizar los datos extraídos de las mismas e identificar si, efectivamente, existe una amenaza informacional o no, detectar su origen, su inicio y su posible impacto.

Las características que poseen las aplicaciones mencionadas anteriormente son las siguientes. En primer lugar, Pulsar tiene como fin analizar cómo piensan y hablan los usuarios en las plataformas de Internet. Esto lo hace a través de una inteligencia artificial que estudia las opiniones, emociones y los temas que se comentan en las redes sociales y en los medios de comunicación. Esta aplicación es especialmente útil para entender lo que las comunidades o grupos comentan. En segundo lugar, la aplicación CrowdTangle permite ver qué publicaciones se están haciendo virales en algunas redes sociales como Facebook o Instagram. Es decir, no analiza personas ni su comportamiento, sino el

[8] POMERANTSEV, Peter, *This is not propaganda: Adventures in the war against reality*. Libro (consultado 11/06/2025).

contenido que más se comparte, lo que es útil para detectar noticias falsas o temas tendencia en las redes sociales en cada momento. Finalmente, MeltWater combina la posibilidad de vigilancia tanto redes sociales como otros medios con formato de blog, noticia o podcast, entre otros. Esta aplicación, por tanto, se utiliza para conocer qué se está diciendo acerca de una institución o un tema y cómo se percibe.

Adicionalmente, para optimizar la extracción de datos sería necesario codificar las narrativas, es decir, establecer categorías temáticas y emocionales con el fin de detectar esos posibles cambios en ellas. Además, este modelo predictivo temprano estaría basado en sistemas de alerta basados en umbrales cuantitativos. Esto es, que en el caso de que ciertas señales superen ciertos niveles, entraría a actuar el análisis humano. Por ilustrarlo con un ejemplo, en el caso de que aumentase en un treinta por ciento la presencia de narrativas que incluyen un tema polarizador o sensible, entraría a actuar el factor humano de análisis, que determinaría la existencia o no de una amenaza. En caso de detectarse de manera anticipada una posible operación o campaña informacional, se activaría un protocolo de aviso a las autoridades en el ámbito de la comunicación en el ministerio de defensa o se lanzarían mensajes correctivos.

Por lo tanto, se consideran indicadores de riesgo los siguientes escenarios. En primer lugar, las alteraciones en el discurso emocional y en el léxico, que implicarían cambios en el uso de las palabras, sustituyendo unas por otras que tengan un significado más contundente, como “guerra” o “conflicto” por “invasión”, o “afectado” por “víctima”. En segundo lugar, es importante prestar atención a los cambios en los temas de conversación, sobre todo si son de entidad polarizadora o sensible, como la inmigración, la identidad nacional, las fuerzas armadas, el sistema sanitario nacional o la educación pública. En tercer lugar, el incremento atípico de actividad en cuentas bot o cuentas falsas en redes sociales, que difunden de manera masiva noticias falsas, convierten en tendencia ciertos hashtags, o comparten casi de manera simultánea el mismo argumento acerca de un asunto muy concreto.

En cuarto lugar, la identificación de discursos que ataquen directa o indirectamente a los garantes institucionales de la democracia y la constitución, como las fuerzas armadas, los medios de comunicación o los jueces es importante para detectar agentes que pretendan desestabilizar la sociedad. Por último, la distribución de deepfakes, vídeos manipulados y memes, en contraposición de vídeos reales, textos largos y

elaborados, además del aumento en redes sociales de presencia de vídeos con contenido impactante o extremo en relación a un tema concreto.

Con el fin de ilustrar el funcionamiento del modelo predictivo temprano frente a operaciones relacionadas con la información en redes sociales, se plantea un escenario hipotético en el contexto de un estado que denominaremos “X”. De esta forma y a escasas semanas de unas elecciones generales, un sistema de monitoreo semántico y emocional aplicado a redes sociales detecta una actividad anómala con respecto al papel que las fuerzas armadas de este estado pueden jugar en el proceso electoral. Surgen así, nuevas cuentas anónimas y coordinadas en plataformas como Telegram, TikTok y X que, de forma coordinada, difunden mensajes que apelan al miedo hablando acerca de una supuesta intervención militar encubierta para alterar el resultado electoral. Así, estos contenidos compartidos consiguen un alcance masivo en menos de 48 horas gracias a vídeos, fotografías y publicaciones de alto carácter emocional.

Por ende, a través del modelo propuesto de predicción temprana se identifican varios indicadores, como el aumento del 30% en publicaciones que contienen las palabras “fraude electoral” y “golpe de Estado encubierto”, el uso de los mismos hashtags por perfiles de reciente creación y la utilización de un lenguaje en el que predominan las emociones negativas, como el miedo o la ira. Al haberse superado el umbral establecido del 30% en la cantidad de veces que se emplean palabras que se considera que pueden favorecer la polarización de la opinión pública, se emite una alerta automáticamente al centro de coordinación de ciberdefensa informativa, compuesto por técnicos del gobierno, analistas de inteligencia, agencias de verificación y especialistas en comunicación estratégica.

Tras haberse recibido esta alerta, se activa el protocolo y se inicia un análisis cualitativo que confirma que, efectivamente, la narrativa difundida es parte de un ataque llevado a cabo por una potencia extranjera. Así, la respuesta institucional se va a centrar en atacar tres frentes. En relación al primer frente, el ministerio de defensa emite un comunicado público en el que se desmienten las acusaciones. En segundo lugar, hay una colaboración con ciertas agencias de verificación como Newtral o Agencia EFE con el objetivo de desacreditar esas publicaciones dañinas que se hicieron virales. Por último, el Gobierno del estado “X” tendría que contactar con Telegram, TikTok y X para exponer

esas dialécticas y denunciar aquellas cuentas que infringen las políticas de estas plataformas y el riesgo que suponen.

Además, el gobierno lanza una campaña informativa con el fin de reforzar, por un lado, el principal papel de las fuerzas armadas de defensoras del ordenamiento constitucional y, por otro, la garantía de transparencia en los procesos electorales nacionales. De esta manera, gracias a estas medidas preventivas, la campaña informacional perdería alcance y credibilidad antes de ser consolidada la narrativa diseminada en el imaginario colectivo, preservándose la confianza ciudadana y garantizando el desarrollo normal de las elecciones generales en este estado "X".

Finalmente, se propone un análisis de las debilidades, amenazas, fortalezas y oportunidades (en adelante, análisis DAFO), del modelo predictivo propuesto para evaluar los elementos que afectarían al desarrollo y aplicación del mismo.

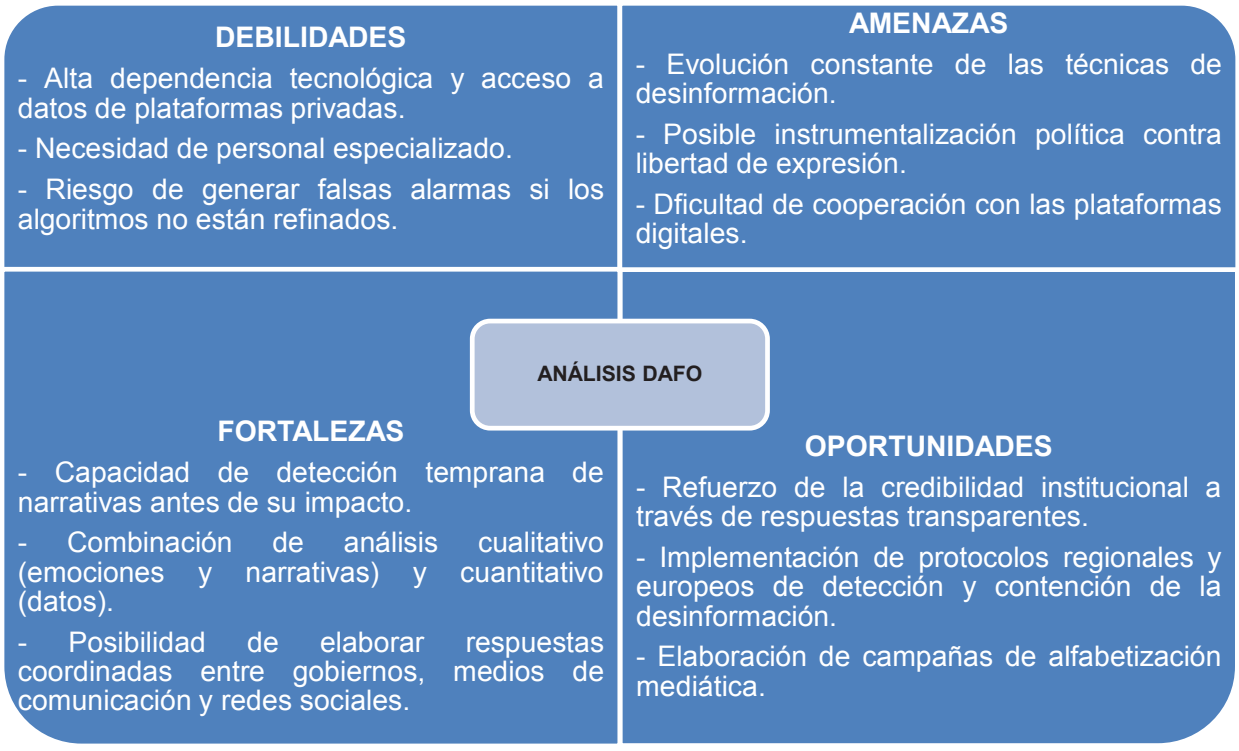


Figura 1: Análisis DAFO del modelo predictivo temprano de campañas híbridas basadas en la información (elaboración propia).

Conclusión

A lo largo de este artículo se ha puesto de manifiesto cómo el desarrollo de campañas híbridas a través del empleo de la información y la desinformación representa una amenaza real tanto para la seguridad como para la estabilidad de las sociedades democráticas contemporáneas. De este modo, al analizar el impacto de la información en los usuarios, se ha evidenciado de manera sólida que las respuestas actuales tienden a ser reactivas y tardías.

Considerando esta limitación como punto de partida, se pone de manifiesto la necesidad y eficacia potencial de un modelo predictivo temprano como herramienta efectiva de prevención de los posibles efectos de las operaciones que emplean la información como arma. De esta manera, partiendo del análisis narrativo y emocional en redes sociales, se ha comprobado que es posible identificar señales débiles que preceden al despliegue de este tipo de campañas. Implementar este modelo, por tanto, no solo mejora la resiliencia informativa, sino que constituye una estrategia imprescindible para salvaguardar el derecho a la información veraz, la estabilidad institucional y democrática y la seguridad nacional en el contexto actual.

Ángela Navarro Paredes
Teniente del Cuerpo de Intendencia de la Armada, graduada en Relaciones Internacionales y Administración y Dirección de Empresas.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

03/2026 12 de enero de 2026

Óscar Garcia Retuerta
David Garcia-Retuerta

La cadena de valor de la inteligencia artificial: estrategias de autonomía para España

La cadena de valor de la inteligencia artificial: estrategias de autonomía para España

Resumen:

En la era de la inteligencia artificial (IA), el poder tecnológico y económico de las naciones está cada vez más ligado a su control sobre las cadenas de valor digitales. La IA no es un producto aislado, sino el resultado de una compleja integración de insumos y procesos que abarcan *desde la minería hasta el despliegue de servicios* en manos de usuarios finales. Esta cadena de suministro de IA –o *stack* de IA– comprende varias capas interdependientes: componentes físicos (minerales y chips), infraestructura digital, insumos intangibles (datos, algoritmos, capital humano) y aplicaciones que llegan al tejido socioeconómico. Cada capa podría generar "cuellos de botella", causando vulnerabilidades para el resto del mundo. En particular, examinar la posición de España en cada etapa permite identificar fortalezas aprovechables, así como dependencias.

Palabras clave:

Inteligencia artificial (IA), Cadena de valor digital, Soberanía tecnológica, Semiconductores, Datos, Capital humano

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 Artificial Intelligence Value Chain: Autonomy Strategies for Spain

Abstract:

In the age of artificial intelligence, the technological and economic power of nations is increasingly tied to their control over digital value chains. AI is not an isolated product, but the result of a complex integration of inputs and processes that span from mining to the deployment of services in the hands of end users. This AI supply chain – or AI stack – consists of several interdependent layers: physical components (minerals and chips), digital infrastructure, intangibles inputs (datasets, algorithms, human capital), and applications that permeate the socioeconomic fabric. Each layer could be affected by bottlenecks, creating vulnerabilities for the rest of the world. In particular, examining Spain's position at each stage allows for the identification of exploitable strengths as well as dependencies.

Keywords:

Artificial intelligence (AI), Digital value chain, Technological sovereignty, Semiconductors, Data, Human capital

El concepto de cadena de suministros de la inteligencia artificial describe el conjunto de capas interdependientes que hacen posible su funcionamiento, desde la extracción de recursos minerales hasta las aplicaciones finales. Esta estructura incluye seis niveles (materias primas, semiconductores, infraestructura de computación y energía, datos, capital humano y adopción tecnológica) que conforman un sistema integrado en el que cada etapa depende de la anterior, de modo que un bloqueo en cualquiera de ellas puede alterar toda la cadena de valor[1]. Para reforzar los eslabones más vulnerables, la Unión Europea ha desplegado un marco normativo e industrial de gran alcance. El European Chips Act prevé una inversión de 43.000 millones de euros con el propósito de duplicar la cuota europea de producción mundial de semiconductores hasta alcanzar el 20 % en 2030, fortaleciendo así la autonomía estratégica europea[2].

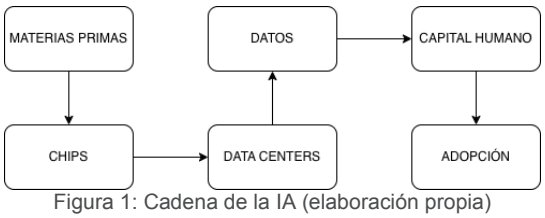


Figura 1: Cadena de la IA (elaboración propia)

En sintonía con esta iniciativa, España lanzó en 2022 el *PERTE de Microelectrónica y Semiconductores*, dotado con 12.250 millones de euros hasta 2027, orientado al desarrollo de capacidades industriales y formativas a lo largo de toda la cadena del chip[3]. Complementariamente, la Critical Raw Materials Act busca garantizar el suministro de minerales esenciales para la transición digital y verde mediante metas de producción, refinado y diversificación de proveedores, reduciendo la dependencia estructural de China, que domina más del 90 % del refinado de tierras raras[4]. Finalmente, la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial y la creación de la Agencia Española de Supervisión de la IA (AESIA) completan el marco institucional de gobernanza, talento y datos, consolidando una visión integral en la que la soberanía tecnológica y la resiliencia digital dependen de una cadena integrada que conecta el subsuelo con la nube, los materiales con el software y la innovación con la sociedad[5].

[1] Comisión Europea. *Reglamento (UE) 2023/1781 – European Chips Act*. Bruselas, 2023.
[2] Comisión Europea. *Critical Raw Materials Act – Proposal*. Bruselas, 2023.
[3] Gobierno de España. *PERTE de Microelectrónica y Semiconductores*. Madrid, 2022.
[4] Gobierno de España. *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*. Madrid, 2020.
[5] Gobierno de España. *Real Decreto de creación de la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA)*. Madrid, 2022.

Materias primas: la base mineral de la IA

Las tecnologías de inteligencia artificial suelen percibirse como un ámbito puramente digital, pero comienza en la geología. Los chips que conforman la infraestructura material de la IA dependen de un conjunto reducido de minerales críticos: silicio ultrapuro, galio, germanio, tierras raras, cobre, litio, cobalto y grafito. Sin ellos no puede existir la cadena tecnológica que sostiene la economía digital.

El caso de las tierras raras resume la magnitud del desafío. China produjo en 2024 alrededor de 270.000 toneladas de óxidos de tierras raras (casi siete de cada diez toneladas extraídas en el mundo) y mantiene un control aún mayor en las etapas de refinado y separación. En los últimos años, Pekín ha reforzado su política de control al establecer licencias sobre el galio, el germanio y productos de grafito, evidenciando cómo los minerales se han convertido en instrumentos de influencia geoeconómica[6].

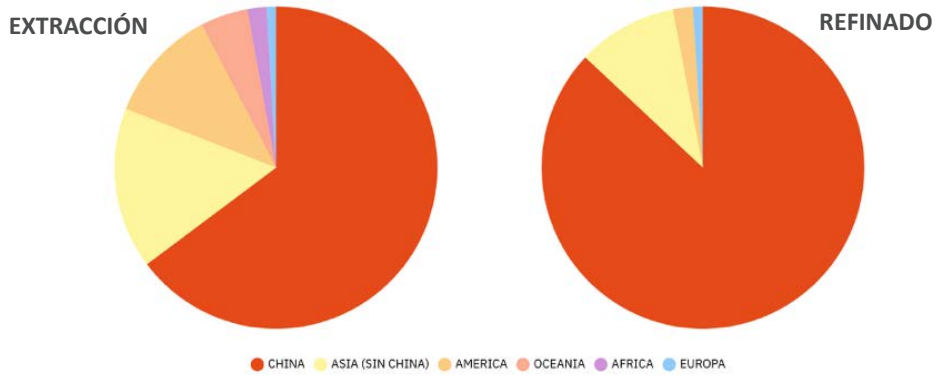


Figura 2: Extracción y refinado de tierras raras (elaboración propia)

Esa concentración no es solo nacional sino también territorial: buena parte del suministro mundial procede de un único distrito, Bayan Obo, en Mongolia Interior. Este yacimiento de hierro, niobio y tierras raras ha financiado durante décadas la extracción de estos minerales como subproducto del hierro. Históricamente, hasta la mitad del suministro global provenía de este enclave, un caso paradigmático de "punto único de fallo". Paradas técnicas, tensiones ambientales o restricciones locales pueden alterar de forma inmediata la cadena global, un riesgo que se replica en otras materias críticas[7].

[6] World Trade Organization (WTO). *China – Measures Related to the Exportation of Rare Earths, Tungsten and Molybdenum (DS431/DS432/DS433)*. Ginebra, 2014.
[7] NASA Earth Observatory. *Rare Earth in Bayan Obo*. Washington D. C., 2012.

El patrón se repite en el caso del silicio de alta pureza, esencial para las obleas de silicio y crisoles utilizados en la microelectrónica. En 2024, el huracán Helene detuvo temporalmente la producción en Spruce Pine (Carolina del Norte), el principal proveedor mundial. Esto nos recuerda que la resiliencia del entramado tecnológico puede quebrarse por eventos naturales ajenos al sector[8].

El valor económico de estas materias no refleja su verdadero peso estratégico. El mercado mundial de tierras raras es reducido (las exportaciones chinas alcanzaron en 2024 solo 489 millones de dólares[9]), pero su valor estratégico es desproporcionado, pues influye en cadenas industriales de alto valor añadido.

Ante esta fragilidad, Estados Unidos y la Unión Europea han adoptado estrategias convergentes para reducir la dependencia de China mediante la diversificación de proveedores, la creación de reservas estratégicas, el reciclaje y la búsqueda de materiales sustitutos. Sin embargo, el margen de maniobra es limitado: desarrollar una mina desde su descubrimiento hasta su producción comercial requiere más de 16 años, lo que dificulta corregir los desequilibrios a corto plazo.

España mantiene una alta dependencia exterior en el primer eslabón de la cadena de la inteligencia artificial, sin explotaciones activas de tierras raras ni producciones relevantes de galio o germanio. El marco estratégico nacional busca reducir esta vulnerabilidad mediante exploración doméstica, reaprovechamiento de residuos y desarrollo de procesado dentro de la UE[10] [11]. Proyectos como el de Matamulas, descartado por motivos ambientales, o los de Barruecopardo y Valtreixal, centrados en tungsteno y estaño-wolframio, junto con la refinería de San Cibrao, muestran tanto el potencial como las limitaciones de una política industrial aún incipiente[12] [13] [14]. En última instancia, la base mineral de la IA sigue siendo el cimiento invisible pero decisivo de toda la cadena

[8] Associated Press (AP). *Hurricane Helene Disrupts Quartz Production in North Carolina*. Nueva York, 2024.
[9] Reuters. China's rare earth exports in 2024 climb as home demand limited. Pekín, 2025.
[10] Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO). *I Plan de Acción 2025–2029 para la Gestión Sostenible de las Materias Primas Minerales (Borrador)*. Madrid, 2025.
[11] EUR-Lex. *Reglamento (UE) 2024/1252 sobre Materias Primas Fundamentales*. Bruselas, 2024.
[12] Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha (JCCM). *Informe sobre la Declaración de Impacto Ambiental del Proyecto Matamulas*. Toledo, 2017.
[13] Saloro S. L. U. *Barruecopardo – MRE JORC Technical Report 2023*. Salamanca, 2023.
[14] Junta de Castilla y León (JCyL). *Proyecto Minero Valtreixal (Estaño y Wolframio)*. Valladolid, s. f.

tecnológica y un factor de poder geoeconómico que condicionará la autonomía y el ritmo de la revolución algorítmica.

Semiconductores: un dominio concentrado

La segunda capa de la cadena está formada por los semiconductores, los componentes que hacen posible el funcionamiento de los centros de datos. Constituyen, en la práctica, el "cerebro físico" de la IA. Desde 2023, la demanda de chips, en particular los aceleradores de IA como GPU, se ha disparado hasta provocar tensiones de oferta, retrasos de entrega y encarecimientos generalizados. Este fenómeno, centrado en productos de NVIDIA y sustentado por un virtual monopolio del software de computación con CUDA, ha revelado la extrema sensibilidad del ecosistema de IA [15] [16].

La cadena del chip es una de las más complejas e interdependientes del sistema tecnológico global. En la fase de diseño, las herramientas de automatización electrónica (EDA) más avanzadas son dominadas por proveedores con sede en Estados Unidos y la Unión Europea, lo que ha permitido a Washington convertir esa posición en un instrumento de control exportador. Los principales diseñadores concentran el liderazgo en arquitecturas de aceleración de IA, consolidando la hegemonía del diseño en Silicon Valley y reforzando la dependencia de todo el ecosistema mundial respecto a las reglas norteamericanas.

Sin embargo, el eslabón más crítico se sitúa en la fabricación avanzada. La mayor parte de la producción por debajo de los 7 nanómetros (especialmente de 5 y 3 nm) se concentra en Taiwán (TSMC) y Corea del Sur (Samsung). Se estima que cerca del 90 % de la capacidad mundial se localiza en Taiwán. Una crisis geopolítica, un bloqueo comercial o incluso un desastre natural podría paralizar el suministro de chips de última generación y, con ello, ralentizar el progreso de la IA mundial[17].

[15] Semiconductor Industry Association. *Strengthening Global Semiconductor Supply Chain*. Washington D. C., 2021.
[16] Government Accountability Office. *Implementation of October 2022 Rules on Semiconductors*. Washington D. C., 2024.
[17] Council on Foreign Relations (CFR). *Onshoring Semiconductor Production: National Security vs. Economic Efficiency*. Nueva York, 2024.

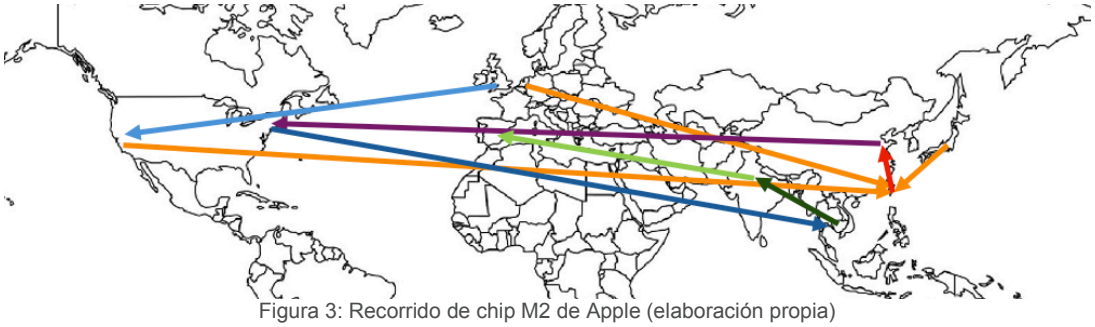


Figura 3: Recorrido de chip M2 de Apple (elaboración propia)

La producción depende, a su vez, de equipos y materiales ultraprecisos con mercados muy reducidos. La litografía ultravioleta extrema (EUV), indispensable para fabricar chips por debajo de 7 nm, es prácticamente monopolio de la neerlandesa ASML, sometida a regímenes de control que restringen exportaciones a China[18].

El encapsulado y la prueba (última etapa del proceso) añaden otra dependencia geográfica. Empresas como ASE (Taiwán), Amkor (EE. UU.) y JCET (China) concentran la mayor parte de la capacidad de ensamblaje. Las técnicas más avanzadas de empaquetado se encuentran también ancladas en esa región, lo que implica que la mayoría de los chips occidentales viajan a Asia para completarse y retornan después integrados en productos finales[19].

Las lecciones de la pandemia de 2020–2021 siguen marcando la estrategia industrial. El parón de fábricas, el auge del teletrabajo y el aumento de la demanda de electrónica de consumo provocaron una escasez sin precedentes. Sectores como el automovilístico perdieron hasta 9 millones de vehículos y más de 200.000 millones de dólares en ingresos, evidenciando que sin reservas estratégicas ni contratos a largo plazo, la prioridad de producción recae en los clientes con mayor poder de compra: las grandes tecnológicas[20].

A raíz de estas tensiones, las políticas industriales se han reactivado. En Estados Unidos, la *CHIPS and Science Act* destina 52.700 millones de dólares para reindustrializar la producción de semiconductores, reanclar fábricas y atraer inversiones de TSMC,

[18] ASML. *Annual Report 2025*. Veldhoven, 2025.
[19] BIS. *Advanced Packaging and Assembly Trends in Asia*. Washington D. C., 2023.
[20] S&P Global Mobility. *The Semiconductor Shortage Is (Mostly) Over for the Auto Industry*. Londres, 2023.

Samsung o Intel. En la Unión Europea, el *European Chips Act* (Reglamento 2023/1781) fija la meta de alcanzar el 20 % de la fabricación global en 2030 [1] [21].

España mantiene una posición rezagada en la cadena de valor de los semiconductores, sin fábricas de obleas a escala industrial y con una fuerte dependencia de importaciones para su industria tecnológica y de defensa. El PERTE Chip, con 12.250 millones de euros hasta 2027, busca revertir esta situación impulsando diseño, formación y encapsulado, aunque la cancelación de la planta de Broadcom en 2025 supuso un revés simbólico[3]. Factores como el talento científico, la energía renovable competitiva y la buena logística ofrecen potencial, pero la falta de un "tractor" nacional y de capacidades intermedias limita su autonomía.

Infraestructura de computación y energía: el cimiento digital

La tercera capa del *stack* de inteligencia artificial está conformada por la infraestructura de computación, el entramado físico y energético que sostiene el funcionamiento de los sistemas de IA. Si los semiconductores son el "cerebro", la infraestructura representa el "organismo" que los alberga y la "sangre" energética que los mantiene activos. Esta capa abarca los centros de datos, las redes de comunicación, la disponibilidad eléctrica y las capacidades de cómputo[22] [23].

Durante la última década, las empresas han tomado el liderazgo en la computación en la nube, que constituye hoy la base material de la IA comercial. Amazon Web Services (AWS), Microsoft Azure y Google Cloud concentran cerca de dos tercios del mercado mundial de servicios *cloud*, proporcionando la capacidad de cómputo que usan tanto corporaciones como gobiernos y centros de investigación. Este oligopolio crea una concentración tecnológica y estratégica: pocas organizaciones fuera de estas compañías pueden construir infraestructuras comparables[24].

La energía eléctrica es otro eje crítico. La IA es intensiva en consumo y se calcula que los centros de datos ya absorben cerca del 2 % de la electricidad mundial. El

[21] Casa Blanca (EE. UU.). *Fact Sheet: CHIPS and Science Act of 2022*. Washington D. C., 2022.
[22] World Economic Forum. *AI Infrastructure and Global Cloud Report*. Ginebra, 2024
[23] Instituto Español de Estudios Estratégicos. *La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos. Cuadernos de Estrategia* n.º 226, Ministerio de Defensa, 2024
[24] European Union. *State of the Digital Decade Report 2024*. Bruselas, 2024

entrenamiento de un modelo de gran escala puede demandar cientos de megavatios-hora, por lo que las zonas con energía barata, estable y, preferiblemente, renovable, se vuelven destinos para nuevas instalaciones. Al mismo tiempo, la presión ambiental y las limitaciones de red han llevado a gobiernos como los de Irlanda o los Países Bajos a frenar la expansión de centros de datos por su impacto en la demanda eléctrica y el consumo de agua para refrigeración[25].

La conectividad completa esta capa: las redes de fibra óptica y los cables submarinos que transportan los datos son las arterias del sistema. Un puñado de empresas, las mismas que dominan la nube, también financian y poseen gran parte de los cables transoceánicos, lo que refuerza su control vertical de la infraestructura. La desigualdad digital en conectividad, por tanto, se traduce directamente en una desigualdad de acceso a la inteligencia artificial[26].

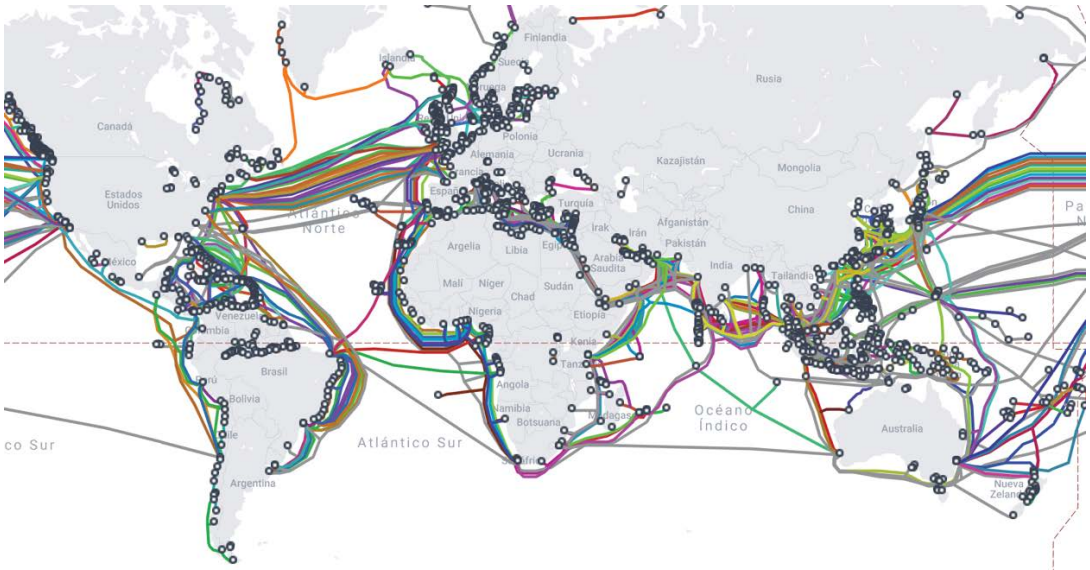


Figura 4: Cables submarinos (actualización octubre de 2025) (Fuente: https://www.submarinecablemap.com/)

España presenta una posición intermedia pero estratégica en la capa de infraestructura computacional y energética para la inteligencia artificial: aunque depende tecnológicamente de proveedores extranjeros, ha logrado atraer inversiones significativas de los grandes actores mundiales del *cloud*. AWS inauguró en 2022 su

[25] International Energy Agency. *Data Centres and Energy Demand Outlook 2024*. París, 2024

[26] TeleGeography. *Global Submarine Cable Map 2024*. Washington D. C., 2024

región en Aragón, mientras que Microsoft Azure y Google Cloud establecen centros en Madrid, lo que refuerza la conectividad local y la capacidad de procesamiento nacional, aunque bajo propiedad foránea. En el ámbito de la supercomputación europea, destacan infraestructuras de vanguardia como JUPITER, LUMI y LEONARDO, entre las más potentes del mundo. En este contexto, España consolida su papel como referencia gracias al Barcelona Supercomputing Center y su sistema MareNostrum 5, ubicado en territorio nacional y situado también entre los quince superordenadores más potentes del planeta. En materia energética, el país dispone de una matriz cada vez más renovable que favorece el despliegue de centros de datos sostenibles, si bien persisten desafíos de refrigeración y disponibilidad hídrica en algunas regiones. Su posición geográfica refuerza esta ventaja: los cables submarinos MAREA, Grace Hopper, 2Africa y EllaLink convierten la península ibérica en un hub digital entre Europa, América y África, lo que amplía su potencial como nodo de tránsito y almacenamiento de datos. En conjunto, España combina fortalezas como la energía limpia, buena conectividad y supercomputación puntera con debilidades como la propiedad extranjera y dependencia tecnológica, por lo que podría consolidarse como nodo europeo de computación verde**,** capaz de atraer inversión sin renunciar a su autonomía digital[23].

Datos: el valor de la información

La cuarta capa, la de los datos, constituye el elemento que alimenta los modelos y algoritmos, el verdadero «combustible» de la IA. Su relevancia radica en la disponibilidad, accesibilidad y calidad de los grandes volúmenes de información. Estados Unidos y China dominan esta esfera a través de conglomerados que actúan como auténticos oligopolios de información: Google, Meta, Amazon, Microsoft y Apple, junto con sus contrapartes chinas Alibaba, Tencent, Baidu o ByteDance, acumulan y controlan la mayor parte de los datos generados por los usuarios del planeta. Estas empresas concentran información de búsquedas, consumo, interacciones sociales y biometría, construyendo un ecosistema cerrado donde los datos privados alimentan sus propios modelos de IA, inaccesibles para el resto de actores[27] [28].

[27] World Economic Forum. *Global Data Platforms and AI Value Chains Report*. Ginebra, 2024
[28] European Parliament. *Regulation (EU) 2016/679 – General Data Protection Regulation (GDPR)*. Bruselas, 2018

La asimetría regional acentúa esta brecha. Estados Unidos y China poseen las poblaciones digitales más extensas y homogéneas, lo que les permite generar conjuntos de datos masivos y variados. Europa, en cambio, aunque cuenta con una base de usuarios considerable, se ve lastrada por la fragmentación lingüística y regulatoria, así como por la falta de plataformas propias de alcance global. Al mismo tiempo, Estados Unidos y China han aprovechado vacíos regulatorios para consolidar sus ecosistemas de datos y entrenar modelos en idiomas predominantes, generando así una ventaja estructural y un sesgo idiomático en la IA, más precisa en inglés o chino que en lenguas europeas menos representadas[27].

Sin embargo, en los últimos años se observa una remercantilización del acceso a datos. Plataformas que antes ofrecían interfaces abiertas, como Twitter o Reddit, han restringido o monetizado su uso, transformando los datos que antes eran considerados bienes comunes digitales en activos comerciales. Este cierre responde al valor económico que las IA extraen del contenido generado por usuarios, reforzando el carácter estratégico del control sobre la información. En síntesis, la capa de datos refleja el equilibrio inestable entre protección y explotación, entre soberanía y concentración: mientras las potencias tecnológicas consolidan su dominio mediante acumulación, Europa apuesta por una gobernanza regulada y cooperativa que busca preservar la autonomía sin sacrificar los derechos digitales[24].

España refleja en la capa de datos y plataformas digitales la posición general de la Unión Europea: depende de infraestructuras y servicios extranjeros. Carece de grandes plataformas tecnológicas nacionales, por lo que los datos de usuarios y empresas suelen residir en servidores extranjeros, aunque su idioma es una fortaleza estratégica: el español, con más de 500 millones de hablantes, es útil para posicionar al país como referente en IA en español[29].

Investigación, algoritmos y talento: el capital intelectual

El quinto escalón, el del conocimiento y la capacidad de innovación, constituye el núcleo intelectual y científico de todo el ecosistema. Comprende la investigación en algoritmos,

[29] Banco de España. *Adoption of Artificial Intelligence in Spanish Firms: An Initial Analysis*. *Boletín Económico*, 25/T2, 2025

el desarrollo de modelos, la generación de propiedad intelectual (patentes y software) y, sobre todo, el capital humano especializado. Este nivel define qué actores crean la próxima generación tecnológica y con qué grado de autonomía. Su carácter intangible no lo hace menos estratégico: concentra poder estructural, ya que quien domina la innovación dicta los estándares y ritmos del progreso[30].

Estados Unidos mantiene la primacía histórica en el desarrollo de la IA desde la conferencia de Dartmouth (1956). Instituciones como MIT, Stanford, Berkeley o Carnegie Mellon, junto con laboratorios empresariales (IBM, Google, OpenAI, Microsoft), han marcado el avance. China, sin embargo, ha escalado de forma vertiginosa: en 2020 ya superaba a EE. UU. en número de publicaciones científicas anuales sobre IA, aunque su impacto medido por citas seguía siendo inferior [31] [32]. Mientras que Europa conserva una base académica sólida, pero con menor capacidad de transferencia industrial. Persisten patrones de *fuga de cerebros* hacia EE. UU. y el Reino Unido, donde los investigadores encuentran financiación tanto pública como privada y condiciones más competitivas.

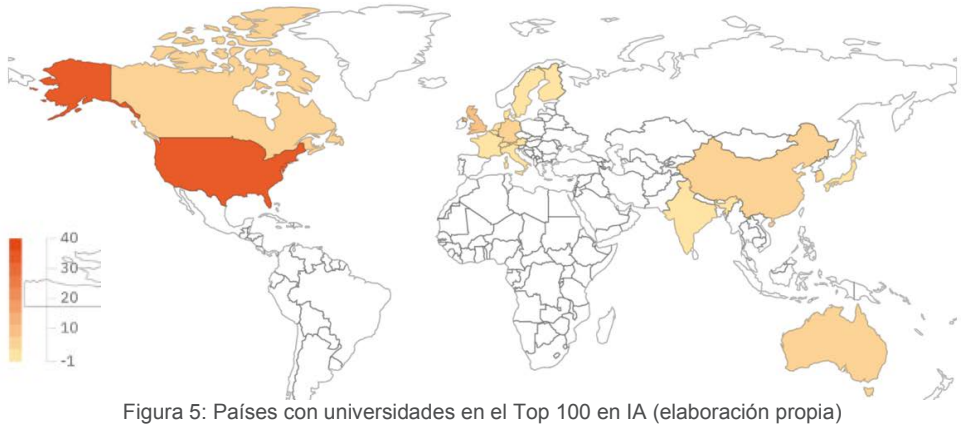


Figura 5: Países con universidades en el Top 100 en IA (elaboración propia)

Otro punto de asimetría es la dimensión financiera. En 2023, las *startups* de IA en EE. UU. captaron cerca de 68 000 millones $, frente a 8 000 millones $ en toda la Unión Europea[33]. Este desequilibrio impide que empresas europeas escalen con rapidez y se

[30] European Commission. *White Paper on Artificial Intelligence: A European approach to excellence and trust*. Brussels, 2020

[31] Carnegie Endowment for International Peace. *The EU's AI Power Play: Between Deregulation and Innovation*. Washington D. C., 2025.

[32] European Union. *State of the Digital Decade Report 2024*. Brussels: EU, 2024.

[33] Reuters. *AI startup investment data 2023: Global distribution*. Londres, 2024.

traduce en adquisiciones tempranas por parte de conglomerados estadounidenses, casos emblemáticos son *DeepMind* (Reino Unido, adquirida por Google en 2014) o Vision Factory (España, adquirida por Apple).

Los especialistas más cualificados se agrupan en torno a las grandes corporaciones con abundantes recursos computacionales y capacidad de ofrecer remuneraciones elevadas. Google AI, Microsoft Research, Meta AI, Amazon AI, OpenAI, DeepMind o NVIDIA Research monopolizan a los principales doctores en IA, desplazando a las universidades como polo de innovación[34].

La carrera por las patentes de IA se intensificó en la última década, dominada por corporaciones estadounidenses y chinas. Si bien el paradigma de las publicaciones científicas ha favorecido la rápida difusión de innovaciones, la tendencia a patentar algoritmos de optimización o arquitecturas propietarias podría derivar en un "cercamiento legal" del conocimiento. La Unión Europea, consciente de ello, promueve estándares abiertos y licencias libres como estrategia de soberanía tecnológica[35].

España ocupa una posición intermedia en el ámbito de la investigación y el talento en inteligencia artificial. Dispone de una base académica sólida, con grupos destacados en universidades como la Politécnica de Cataluña, la Universidad Carlos III de Madrid o la Pompeu Fabra de Barcelona, que aportan alrededor del 5 % de las publicaciones europeas en IA[23]. Sin embargo, su impacto científico global es limitado y la fuga de talento hacia polos internacionales reduce su masa crítica: cerca del 10 % de los titulados en másteres de IA trabajan en el extranjero[28]. A nivel empresarial, España cuenta con un ecosistema de *startups* dinámico (como Sherpa.ai o Satlantis), pero pocas escalan globalmente por la escasa financiación de riesgo doméstica[36] [37]. De cara al futuro, el país necesita incrementar la inversión, retener talento y especializarse en áreas donde posee ventajas competitivas, como la IA en español o las aplicaciones a turismo y

[34] OpenAI. *Model access policy change announcement*. San Francisco, 2023
[35] World Intellectual Property Organization (WIPO). *AI Patents Landscape Report 2024*. Ginebra, 2024
[36] Datos.gob.es. *The State of Innovation and Digital Transformation in Spain*. Secretaría de Estado de Digitalización e Inteligencia Artificial, 2024.
[37] European Commission. *Use of Artificial Intelligence in Enterprises – Statistics Explained*. Luxemburgo, 2025.

ciudades inteligentes, para pasar de ser un seguidor con potencial a un verdadero generador de tecnología.

Adopción y mercado: del laboratorio al usuario

La difusión de la inteligencia artificial constituye la etapa del impacto socioeconómico. En ella, la cuestión no es tanto disponer de infraestructura digital, sino lograr su integración efectiva en empresas, administraciones públicas y vida cotidiana. En Europa, aunque la tendencia es ascendente, persisten brechas estructurales que reflejan diferencias de tamaño empresarial, tejido productivo y capacidades humanas[38].

China y Estados Unidos lideran la adopción empresarial (58 % y 50 % de las empresas respectivamente), mientras Europa se mantiene alrededor del 30 %, con mayor avance en países nórdicos que en el sur[32]. España, pese a sus programas de digitalización, mantiene rezagos en capital humano y en el uso intensivo de IA por parte de pymes.

Por sectores, las tecnologías de la información y las finanzas encabezan la adopción. En contraste, la construcción, la agricultura y el pequeño comercio avanzan lentamente, ampliando la brecha digital interna[32] [39]. En el ámbito público, la implantación varía entre países y áreas, combinando avances en servicios digitales con cautelas normativas frente a los riesgos éticos y de transparencia[40] [41].

A nivel ciudadano, la irrupción de las IA generativas en 2023 (con ChatGPT y sus equivalentes) marcó un hito en la interacción directa entre personas y sistemas inteligentes, ampliando el uso educativo, creativo y laboral de la tecnología. Sin embargo, también incrementó la preocupación social por los sesgos, la privacidad y la fiabilidad. En este punto, la alfabetización digital y la gobernanza ética emergen como requisitos para consolidar la aceptación pública y maximizar el retorno económico y social de la IA[24].

[38] European Union. *State of the Digital Decade Report 2024*. Brussels: EU, 2024
[39] European Commission. *Artificial Intelligence Act – Proposal*. Brussels, 2023
[40] Carnegie Endowment for International Peace. *The EU's AI Power Play: Between Deregulation and Innovation*. Washington, D.C., 2025
[41] Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital. *Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial*. Gobierno de España, 2020

Conclusiones

La inteligencia artificial se ha convertido en una de las fuerzas más transformadoras del mundo. Las grandes potencias tecnológicas compiten por dominarla, conscientes de que quien controle los eslabones de la cadena tendrá una ventaja económica, militar y política. En este contexto, España se encuentra la siguiente posición: integrada en la economía europea y occidental, pero aún dependiente de terceros en los eslabones clave de la cadena de valor de la IA. Esa dependencia, sin embargo, no implica una condena. España cuenta con recursos, talento y un entorno político favorable que pueden servir de base para reforzar su autonomía tecnológica. El primer punto débil está en las materias primas críticas. A nivel mundial, China domina el mercado de los minerales necesarios para fabricar componentes tecnológicos, desde tierras raras hasta galio y cobalto. Estados Unidos y la Unión Europea tratan de reducir esa dependencia diversificando sus fuentes y creando reservas estratégicas. En el caso de España, la situación es delicada: no produce a gran escala estos materiales, pero posee recursos potenciales que podrían ser explotados con los criterios ambientales oportunos. Una estrategia nacional de materias primas críticas, alineada con la europea, permitiría identificar recursos, facilitar proyectos de extracción y fomentar el reciclaje de metales estratégicos. Además de reducir la vulnerabilidad, esta política generaría empleo y reactivaría sectores industriales ligados a la transición energética.

El segundo eslabón, el de los semiconductores, refleja una competencia global intensa. La fabricación de chips se concentra en Asia, principalmente en Taiwán y Corea del Sur, lo que convierte a Europa en un continente dependiente. La Unión Europea intenta corregir este desequilibrio con su “Ley Europea de Chips”, pero el camino será largo. España, que no cuenta con fábricas, debe apostar por especializarse en áreas donde pueda ser competitiva. El proyecto PERTE Chip, ya en marcha, debe completarse con políticas para atraer inversiones extranjeras, crear centros de diseño nacionales y promover empresas que, aunque fabriquen fuera, diseñen chips en territorio español.

En el ámbito de la infraestructura tecnológica, la carrera mundial por el control de la computación y la energía es igual de estratégica. Los grandes centros de datos y la supercomputación son esenciales para entrenar sistemas de inteligencia artificial, y su operación requiere un enorme consumo eléctrico.

Aquí España parte con una ventaja notable: dispone de abundantes energías renovables, una red moderna de interconexiones y centros de supercomputación reconocidos, como el de Barcelona. Aprovechar esta posición exige garantizar que la energía se mantenga barata y asegurar la soberanía sobre infraestructuras críticas, es decir, que los datos y los sistemas que las operan estén bajo control nacional.

Otro frente clave en la competencia global es el control y uso de los datos. Las grandes plataformas tecnológicas de Estados Unidos y China acumulan una cantidad inmensa de información que les permite entrenar modelos de IA avanzados, mientras que Europa busca establecer un modelo de gobernanza más equilibrado y ético. Compartir información de forma segura y organizada entre empresas, universidades y administraciones permitiría desarrollar soluciones de IA adaptadas al país. Además, promover el uso de datos abiertos y clarificar las normas sobre recolección y reutilización de información ayudaría a las empresas a innovar sin temor a sanciones.

El desarrollo del conocimiento y del talento es, en última instancia, el motor que define quién lidera la revolución de la inteligencia artificial. En el mundo, las potencias invierten enormes recursos en atraer a los mejores científicos. España, pese a tener centros de investigación de calidad, necesita reforzar su ecosistema de innovación. Incrementar la inversión en investigación y establecer programas de retorno de talento serían pasos esenciales. Facilitar la colaboración entre universidades, empresas y administraciones, así como ofrecer condiciones atractivas para que los investigadores españoles en el extranjero puedan regresar, son medidas necesarias para evitar la fuga de cerebros. Además, España podría destacar en ámbitos donde ya tiene fortalezas, como la alta calidad de vida que se tiene gracias al clima y la cultura española.

El último eslabón de esta cadena es la adopción generalizada de la tecnología. En muchos países, la IA se ha integrado en las pequeñas y medianas empresas y en la gestión pública, aumentando la productividad y mejorando los servicios. En España, este proceso aún es desigual. Facilitar la digitalización de las pymes mediante asesoramiento, incentivos y formación es crucial para que los beneficios de la IA no se concentren solo en grandes corporaciones. Programas de capacitación para trabajadores, ayudas para implantar soluciones de automatización y la inclusión de cláusulas que premien el uso de IA en contratos públicos permitirían extender su uso de manera responsable.

Asimismo, un observatorio que evalúe su impacto en el empleo ayudaría a adaptar las políticas laborales a los nuevos retos tecnológicos.

En conjunto, los desafíos que afronta España reflejan una tendencia global: el paso de una economía basada en la importación de tecnología a otra que busca producirla, controlarla y adaptarla a sus necesidades. La autonomía tecnológica no implica aislamiento, sino la capacidad de decidir con quién cooperar y en qué condiciones. España debe aprovechar su integración europea, su potencial energético y su capital humano para transformar las debilidades actuales en oportunidades de desarrollo.

Oscar García Retuerta
Analista de Inteligencia

David García Retuerta
Doctor en Ingeniería Informática

Documento
Opinión

04/2026 15 de enero de 2026

Rafael Molero Quesada

Naturaleza híbrida del conflicto entre EE.UU. y China en el Indo-Pacífico

Naturaleza híbrida del conflicto entre EE.UU. y China en el Indo-Pacífico

Resumen:

El conflicto entre Estados Unidos y China en la región del Indo-Pacífico ha sido clasificado de diversas maneras por distintos autores. Este artículo tiene como objetivo analizar, desde una perspectiva académica, si la naturaleza de dicho conflicto puede definirse como híbrida o si, por el contrario, existen elementos que la apartan de esta categorización. Para ello, se toma como referencia una definición ampliamente aceptada —la propuesta por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo— y, mediante el análisis de diversos factores, se evalúa la validez de esta clasificación. El marco teórico está sustentado en las enseñanzas de Clausewitz, las cuales se utilizan como eje doctrinal para valorar la pertinencia del concepto de conflicto híbrido en este caso específico. Finalmente, se examina el posicionamiento de España ante esta dinámica geopolítica, así como las implicaciones estratégicas que podría tener para su política exterior.

Palabras clave:

Clausewitz, competencia estratégica, política exterior, conflicto híbrido, geopolítica, 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.

The hybrid nature of the conflict between the United States and China in the Indo-Pacific.

Abstract:

The conflict between the United States and China in the Indo-Pacific region has been classified in various ways by different authors. This article aims to analyse, from an academic perspective, whether the nature of this conflict can be defined as hybrid or whether, on the contrary, there are elements that distance it from such categorisation. To this end, it takes as a reference a widely accepted definition —that proposed by the European Parliament's Research Service— and, through the analysis of several factors, assesses the validity of this classification. The theoretical framework is grounded in the teachings of Clausewitz, which serve as the doctrinal axis for evaluating the relevance of the hybrid conflict concept in this specific case. Finally, the article examines Spain's positioning within this geopolitical dynamic, as well as the strategic implications it may have for its foreign policy.

Keywords:

Clausewitz, strategic competition, foreign policy, hybrid conflict, geopolitics, military.

Introducción

En el vasto escenario del Indo-Pacífico se juega hoy buena parte del equilibrio global. Allí confluyen las rutas marítimas más transitadas del planeta, los principales focos de innovación tecnológica y las tensiones geopolíticas más delicadas de nuestro tiempo. Estados Unidos, decidido a preservar su influencia histórica y la libertad de navegación, se enfrenta a una China cada vez más ambiciosa, que busca ampliar su control territorial y proyectar su poder más allá de sus fronteras tradicionales.

Durante las dos últimas décadas, la relación entre Washington y Pekín ha pasado de la cooperación prudente a una competencia estratégica abierta. Mientras en los primeros años del siglo XXI se confiaba en que la integración de China en la economía global acercaría su modelo a los valores liberales occidentales, la llegada de Xi Jinping en 2012 marcó un giro decisivo. Su discurso del "rejuvenecimiento nacional" impulsó una política exterior más asertiva, orientada a reforzar la autosuficiencia, expandir su influencia y cuestionar la hegemonía estadounidense[1].

La respuesta de Estados Unidos no tardó en llegar. Su Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 calificó a China por primera vez como "competidor estratégico"[2], situando un punto de inflexión que redefinió la relación bilateral. Desde entonces, el Indo-Pacífico se ha consolidado como el epicentro de la competencia entre ambas potencias, donde se entrelazan los intereses comerciales, tecnológicos y militares.

Esta región, que concentra más de la mitad del comercio marítimo mundial, es el escenario donde la geopolítica y la economía se entrecruzan con especial intensidad. Tanto Washington como Pekín consideran que su seguridad y prosperidad dependen del control de este espacio.

Bajo esta perspectiva, el concepto de conflicto híbrido ofrece una clave de lectura precisa. La confrontación no se limita a los campos económico o militar, sino que abarca múltiples dominios: coerción económica, diplomacia agresiva, ciberoperaciones y guerra

[1] Xi Jinping. (2017). Discurso en el 19.º Congreso Nacional del Partido Comunista Chino. Recuperado de https://www.xinhuanet.com/english/download/Xi_Jinping%27s_report_at_19th_CPC_National_Congress.pdf

[2] The White House (2017) National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC. Disponible en: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf (Consultado: 02 de febrero de 2024).

de la información. Estas herramientas, combinadas de manera deliberada, reflejan una forma de lucha continua, en la que la fuerza se insinúa, pero no se ejerce abiertamente.

La idea central que aquí se defiende es que la rivalidad entre Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico puede considerarse, con fundamento, un conflicto híbrido. La intimidación militar, la explotación de vulnerabilidades económicas y políticas, y el uso estratégico de los medios tecnológicos y diplomáticos configuran un patrón de confrontación sostenida que redefine la naturaleza del poder en el siglo XXI.

Este análisis se apoya en la definición de Pawlak[3] —adoptada por el Servicio de Estudios del Parlamento Europeo— según la cual un conflicto híbrido es aquel en que las partes «se abstienen de utilizar abiertamente las fuerzas armadas, confiando en una combinación de intimidación militar, explotación de vulnerabilidades económicas y políticas, y medios diplomáticos o tecnológicos para alcanzar sus objetivos».

En las siguientes secciones se examinan los principales ámbitos en los que se manifiesta esta dinámica híbrida, así como las implicaciones estratégicas que tiene para la seguridad internacional y para la posición de España en el contexto global.

La intimidación militar sin ataque directo: el pulso de poder en el Indo-Pacífico

Aunque no existen antecedentes de un enfrentamiento militar directo entre Estados Unidos y China, la región del Indo-Pacífico vive bajo una tensión constante que revela un juego de disuasión cuidadosamente calculado. Ambas potencias evitan la confrontación abierta, pero recurren a demostraciones de fuerza, maniobras conjuntas y despliegues estratégicos que funcionan como mensajes políticos y militares.

Estados Unidos ha mantenido una política de «competencia, no confrontación» con China. Sin embargo, esa competencia se ha trasladado progresivamente al terreno de la seguridad y la defensa. Según Han y Paul[4], más que una carrera militar al estilo de la Guerra Fría, la pugna actual es una disputa de modelos: el capitalismo liberal frente a la planificación estatal china. Aun así, las maniobras y ejercicios militares se han multiplicado a ambos lados del Pacífico, alimentando la sensación de una guerra latente.

[3] Pawlak, P. (2015) Understanding hybrid threats. Bruselas: Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
[4] Han, X. y Paul, T. V. (2020) “China–US Rivalry in the Indo-Pacific: Drivers and Future Trajectory”, International Affairs, 96(1), pp. 169–188.

China, por su parte, ha incrementado su presencia militar mediante ejercicios de gran envergadura, descritos como «entrenamiento realista». Operaciones como los simulacros *Joint Sword*-2024A y 2024B —que implicaron patrullas aéreas y marítimas alrededor de Taiwán— mostraron su capacidad de bloqueo y control sobre la llamada «Primera Cadena de Islas»[5,6]. Según *Business Insider*, el Ejército Popular de Liberación utiliza estos ejercicios bajo el lema "usar al enemigo como entrenamiento real"[7], una declaración de intenciones que deja clara su disposición a elevar el nivel de preparación operativa.

A esta estrategia se suma la construcción de islas artificiales, bases militares y estructuras fortificadas en el Mar de la China Meridional (véase Figura 1). Estas acciones, interpretadas por múltiples analistas como un intento de Pekín por alterar el *statu quo*, constituyen una forma de intimidación no declarada hacia Estados Unidos y sus aliados[8].

Figura 1. Presencia de bases militares chinas (en rojo) en el Mar de la China Meridional y en el Océano Índico. Fuente: Bloomberg.

[5] CSIS (Center for Strategic and International Studies) (2024) China Escalates Cross-Strait Military Activity under Taiwan's President William Lai. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/china-escalates-cross-strait-military-activity-under-taiwan-president-william-lai (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

[6] ISW (Institute for the Study of War) (2024) "China–Taiwan Weekly Update, 12 December 2024". Disponible en: https://www.understandingwar.org/backgrounder/china-taiwan-weekly-update-december-12-2024 (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

[7] Business Insider (2025) "China's navy upping realistic combat training around Taiwan", 14 de marzo. Disponible en: https://www.businessinsider.com/chinas-navy-upping-realistic-combat-training-around-taiwan-2025-3 (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

[8] Bolton, J. (2021) "El Ejército en el Indo-Pacífico". Military Review, Cuarto trimestre, pp. 15-26. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/4Q-2021/Bolton/Bolton-SPA-Q4-2021.pdf [Consultado: 03-02-2024].

Estados Unidos ha respondido fortaleciendo sus alianzas y reforzando su presencia militar. La creación del pacto AUKUS —con Reino Unido y Australia— supuso un salto cualitativo, al incluir la transferencia de submarinos de propulsión nuclear y la cooperación en inteligencia artificial, ciberseguridad y armamento hipersónico[9]. Asimismo, el Diálogo Cuadrilateral de Seguridad (QUAD) —que reúne a EE.UU., Japón, India y Australia— ha consolidado su papel como foro de seguridad marítima y coordinación estratégica[10,11].

El esfuerzo estadounidense se articula también a través de la *Pacific Deterrence Initiative*, que destina más de 40.000 millones de dólares entre 2021 y 2024 al refuerzo de infraestructura, disuasión y despliegues avanzados[12]. Esta política busca enviar un mensaje claro: Washington no permitirá que Pekín imponga su dominio en la región.

Durante la administración Trump, esta tendencia se acentuó. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 definió a China como un «competidor estratégico», y el gobierno vinculó explícitamente su proyección militar en Asia con la contención del expansionismo chino[13]. Las operaciones de «libertad de navegación» se intensificaron, especialmente en el Mar de la China Meridional, mientras se reforzaba el compromiso con la defensa de Taiwán. Trump situó así la intimidación como un elemento esencial de la estrategia estadounidense en el Indo-Pacífico[14].

Ambas potencias, conscientes de los riesgos de una escalada, optan por exhibir fuerza sin cruzar el umbral del enfrentamiento directo. Los ejercicios militares, las patrullas conjuntas y las demostraciones de capacidad tecnológica son, en realidad, mensajes de poder. Estas acciones sirven tanto para advertir al adversario como para consolidar

[9] Europa Press (2023) "EEUU, Reino Unido y Australia probarán un sistema de IA para rastrear submarinos chinos en el Pacífico", 2 de diciembre. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-reino-unido-australia-probaran-sistema-ia-rastrear-submarinos-chinos-pacifico-20231202030332.html (Consultado: 12 de septiembre de 2025).
[10] The Council on Foreign Relations (CFR) (2021) "The Quad in the Indo-Pacific: What to Know", 27 de mayo. Disponible en: https://www.cfr.org/in-brief/quad-indo-pacific-what-know (Consultado: 12 de septiembre de 2025).
[11] Associated Press (AP) (2023) "Quad leaders vow to stand up for stability in Indo-Pacific región", 20 de mayo. Disponible en: https://apnews.com/article/ff2f90407d22d6e9cfab0c2dc60e57f2 (Consultado: 02 de febrero de 2024).
[12] Congressional Research Service (2024) The Pacific Deterrence Initiative: Background and Issues for Congress. CRS Report R46725. Disponible en: https://crsreports.congress.gov (Consultado: 12 de septiembre de 2025).
[13] The White House (2017) National Security Strategy of the United States of America. Washington, DC. Disponible en: https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf (Consultado: 02 de febrero de 2024).
[14] Swaine, M. (2018) Creating an Unstable Asia: The U.S. "Free and Open Indo-Pacific" Strategy. Carnegie Endowment for International Peace, 2 marzo. Disponible en: https://carnegieendowment.org/2018/03/02/creating-unstable-asia-u.s.-free-and-open-indo-pacific-strategy-pub-75720

alianzas estratégicas. Como apunta Cuesta, las maniobras de gran escala actúan como «lenguaje de disuasión» y como escaparate de las coaliciones que cada potencia lidera[15].

En este sentido, la intimidación militar constituye el primer pilar del conflicto híbrido en el Indo-Pacífico: una confrontación que no busca la batalla abierta, sino el dominio psicológico y político a través de la presencia, la presión y la demostración constante de capacidades.

La batalla económica y política: aprovechar las vulnerabilidades del adversario

El pulso entre China y Estados Unidos en el Indo-Pacífico no solo se libra en el terreno militar. Una parte esencial de esta competencia se desarrolla en el ámbito económico y político, donde ambas potencias han aprendido a identificar y explotar las debilidades del otro. En esta esfera, las estrategias de influencia, dependencia y coerción adquieren un papel protagonista.

China ha desplegado una estrategia ambiciosa que combina diplomacia económica y proyectos de infraestructura a gran escala. Su Iniciativa del Cinturón y la Ruta de la Seda (*Belt and Road Initiative*, BRI) se ha convertido en la piedra angular de su proyección global. Mediante inversiones masivas en transporte, energía y tecnología, Pekín busca conectar Asia con África, Europa y América Latina, tejiendo una red de interdependencias que le otorgan poder político y económico[16]. Esta red, que se extiende también por el Indo-Pacífico, refuerza la capacidad de China para condicionar decisiones estratégicas y acceder a recursos naturales críticos[17].

[15] Cuesta, D. (2022) "El Indo-Pacífico. Un juego en evolución". Instituto Español de Estudios Estratégicos, 40/2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO40_2022_DAVCUE_Indo.pdf [Consultado: 01-02-2024].
[16] Rolland, N. (2017) "China's Belt and Road Initiative: Underwhelming or Game-Changer?", The Washington Quarterly, 40(1), pp. 127–142.
[17] Nedopil, C. (2025) "China Belt and Road Initiative (BRI) Investment Report 2025 H1". Griffith Asia Institute. Disponible en: https://griffith.edu.au/news/2025/07/17/chinas-belt-and-road-investment-hits-record-highs-in-2025-driven-by-energy-mining-and-tech-sectors (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

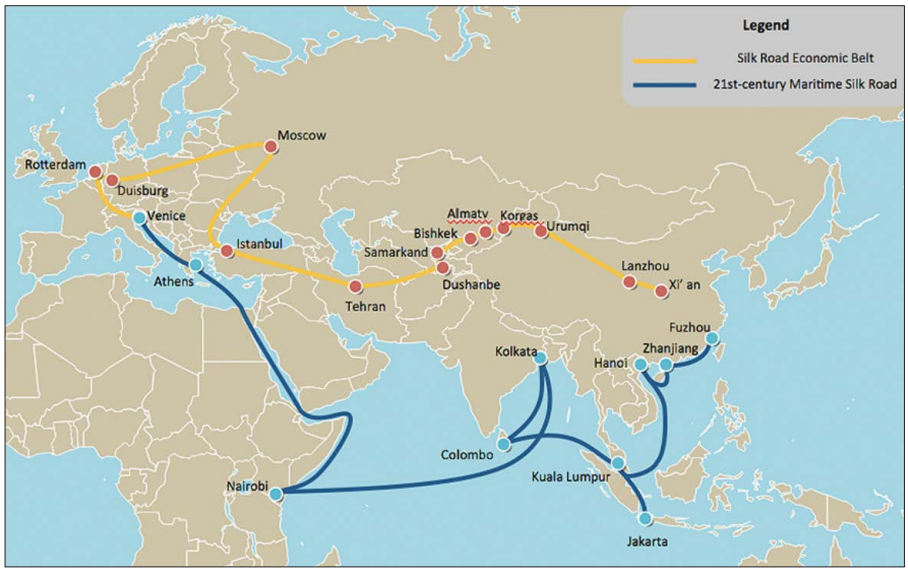


Figura 2. Las vías terrestre y marítima de la iniciativa china. Fuente: Center for Global Affairs & Strategic Studies (GASS) de la Universidad de Navarra. https://www.unav.edu/web/global-affairs/detalle/-/blogs/una-nueva-ruta-de-la-seda-para-el-siglo-xxi

El proyecto tiene una dimensión económica evidente, pero también una vertiente política. China utiliza créditos preferenciales y acuerdos bilaterales para consolidar su influencia en países en desarrollo, promoviendo un modelo de cooperación que condiciona las posturas diplomáticas de sus socios[18]. Al mismo tiempo, impulsa sectores estratégicos como la digitalización y las energías renovables, buscando ocupar posiciones de liderazgo en las industrias del futuro[19].

Mientras tanto, Estados Unidos intenta contrarrestar este avance con su propia estrategia de influencia. Durante la administración Biden se puso en marcha el Indo-Pacific Economic Framework (IPEF), concebido como una alternativa económica a la BRI. Este marco busca fortalecer las cadenas de suministro, promover la inversión sostenible y ofrecer a los países de la región opciones distintas a la dependencia china[20].

[18] Borreguero, E. (2025) "Indo-Pacífico 2025: estrategias, cooperación y competencia". Madrid: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/indo_pacifico_2025_estrategias_cooperacion_y_competencia

[19] Koop, F. y Moore, P. (2025) "China's Belt and Road Hits New Highs, but Latin America...", Green Finance and Development Center, Fudan University. Disponible en: https://greenfdc.org/china-belt-and-road-initiative-bri-investment-report-2025-h1/ (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

[20] Lin, Q. y Wang, L. (2023) "Economic Competition and Power Transition in the Indo-Pacific", International Affairs, 99(3), pp. 123–147.

De esta forma, Washington procura convertir las debilidades comerciales de China en un instrumento de presión, apoyándose en su red de aliados.

La diplomacia estadounidense también ha reforzado el QUAD, alianza con India, Japón y Australia. Este foro no solo coordina iniciativas de seguridad marítima, sino que fomenta la cooperación económica y tecnológica, buscando equilibrar la influencia de Pekín en el Indo-Pacífico[21]. Las medidas proteccionistas de la segunda administración Trump —las llamadas *Trump Tariffs 2.0*— siguieron la misma lógica: imponer aranceles del 10 % y del 25 % sobre productos clave como los semiconductores o los automóviles, con el fin de reducir la dependencia de China y estimular la producción nacional[22,23].

Esta combinación de políticas comerciales, restricciones tecnológicas y alianzas estratégicas revela una dinámica de competencia económica con implicaciones geopolíticas profundas. Washington intenta blindar sus cadenas de suministro, limitar la transferencia de tecnología avanzada y mantener su supremacía industrial, mientras Pekín amplía su esfera de influencia mediante inversiones e infraestructuras.

En realidad, ambos actores utilizan la economía como un arma híbrida: una herramienta de coerción y de atracción a la vez. Como ocurre en el terreno militar, el objetivo no es provocar un enfrentamiento directo, sino moldear el entorno estratégico y condicionar las decisiones del adversario.

China busca llenar los vacíos de liderazgo que dejó Estados Unidos en su giro hacia el aislacionismo durante la primera administración Trump[24]. A su vez, Washington intenta reorganizar la arquitectura económica regional para evitar que la BRI se convierta en el eje del comercio asiático.

Así, la rivalidad económica y política se convierte en el segundo pilar del conflicto híbrido entre ambas potencias: una guerra silenciosa de contratos, créditos, sanciones y acuerdos que redefine la estructura del poder mundial.

---

[21] Serbin, A. (2021) “De dragones, águilas y osos: las nuevas narrativas frente al Indo-Pacífico”. Pensamiento Propio. Julio-diciembre, año 26.

[22] Nomura Research Institute (NRI) (2025) “The Beginning of Trump Tariffs 2.0”, Jornada, 14 de febrero. Disponible en: https://www.nri.com/en/media/journal/kiuchi/20250214.html (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

[23] Ifri (2025) “Trump’s Second Term: Laying the Groundwork for a New Trade War”. Ifri Editorial, 7 de febrero. Disponible en: https://www.ifri.org/en/editorials/trumps-second-term-laying-groundwork-new-trade-war (Consultado: 12 de septiembre de 2025).

[24] Alunaza, H. y Sherin, V. (2022) “The Strategic Value of China's Foreign Policy and The Rivalry of The Majors Power in The Indo-Pacific”. Journal of Social and Political Studies, 21(1), pp. 1-13.

La diplomacia y la tecnología como instrumentos de poder híbrido

En el tablero del Indo-Pacífico, la diplomacia y la tecnología se han convertido en armas decisivas. China ha sabido combinar ambas para fortalecer su posición regional y global, adoptando un enfoque de «poder inteligente» que mezcla la cooperación con la presión. Su diplomacia se ha transformado: de una actitud defensiva y prudente a una política exterior más asertiva, marcada por el pragmatismo y la ambición.

En los últimos años, la llamada «diplomacia de los lobos guerreros» ha evolucionado hacia un modelo más sofisticado. Pekín combina demostraciones militares con despliegues tecnológicos y proyectos de desarrollo que atraen a los países del Sudeste Asiático, Oceanía y África[25]. Esta estrategia dual le permite presentarse como un socio atractivo mientras proyecta, al mismo tiempo, una imagen de poder que disuade a quienes desafían su influencia.

La expansión de infraestructuras ligadas a la Iniciativa de la Franja y la Ruta no solo responde a intereses económicos, sino también estratégicos. Según Martínez, muchas de estas inversiones tienen un carácter dual —civil y militar— que amplía la capacidad china para operar y proyectarse en regiones clave[26]. De este modo, acuerdos logísticos, puertos y redes de comunicación sirven tanto al comercio como a la expansión de su presencia geopolítica.

En paralelo, China ha invertido masivamente en inteligencia artificial, satélites, ciberseguridad y capacidades de guerra electrónica. El desarrollo de misiles hipersónicos y submarinos avanzados refuerza su capacidad de disuasión, mientras las operaciones de información y la diplomacia tecnológica le permiten influir sin recurrir a la fuerza[27].

Estados Unidos, consciente de que su liderazgo depende cada vez más del dominio tecnológico, ha desplegado su propia estrategia diplomática y científica. Washington ha reforzado sus vínculos con potencias medias asiáticas —como Indonesia, Vietnam y Corea del Sur— para consolidar un frente regional de contención frente a Pekín[28]. Esta

[25] Emmott, B. (2025) “Shift in China's Diplomacy in Indo-Pacific”, Diplomatic Review, 12 January. Disponible en: https://www.mainichi.jp/english/articles/20250606 [Consultado: 12-09-2025].
[26] Martínez, F. (2025) “China's technological military advancement and diplomacy”, Defense Journal, 9(3), pp. 105-120.
[27] Perry World House (2025) Technological Competition in the Indo-Pacific, University of Pennsylvania. Available at: https://perryworldhouse.upenn.edu (Accessed: 12 September 2025).
[28] Lee, J-Y et al. (2021) “The Indo-Pacific strategy and US alliance network expandability: asian middle powers positions on sino-US geostrategic competition in Indo-Pacific region”. Journal of Contemporary China, 30(127), pp. 53-68.

diplomacia pragmática busca no solo preservar los intereses estadounidenses, sino también promover un orden internacional basado en reglas compartidas.

Figura 3. El USS North Carolina es el primer submarino de propulsión nuclear enviado de EEUU a Australia desde el acuerdo AUKUS. Fuente: US Pacific Fleet. https://www.larazon.es/internacional/america/asi-submarino-uss-north-carolina-propulsion-nuclear-que-eeuu-enviado-australia_2023081064d4b4de95af7e00016df779.html

La cooperación tecnológica del AUKUS representa un punto de inflexión en esta competencia. La cesión de tecnología nuclear a Australia, inédita fuera de la relación bilateral con el Reino Unido, simboliza la voluntad de Washington de liderar una comunidad tecnológica y de defensa con altos niveles de integración[29].

Durante la administración Trump, esta política adquirió un tono más confrontativo. Se endurecieron las restricciones a la exportación de semiconductores y tecnologías de inteligencia artificial, buscando frenar la modernización militar china y preservar la superioridad tecnológica estadounidense[30]. Al mismo tiempo, se incentivó a los aliados a adoptar estándares occidentales en materia de seguridad, defensa y cibertecnología.

La diplomacia de ambos países se apoya, así, en la tecnología como instrumento de poder híbrido. China ofrece desarrollo, inversión y cooperación digital; Estados Unidos ofrece alianzas, protección y acceso a innovación. Ambas estrategias compiten por moldear la región a su imagen, creando un equilibrio inestable en el que cada gesto diplomático tiene un trasfondo tecnológico y estratégico.

[29] Cuesta, D. (2022) "El Indo-Pacífico. Un juego en evolución". Instituto Español de Estudios Estratégicos, 40/2022. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO40_2022_DAVCUE_Indo.pdf [Consultado: 01-02-2024].

[30] Nedich, M. (2025) "Trump Administration's Export Controls to Counter Chinese Military Modernization", Security Studies Quarterly, 14(1), pp. 22-35.

En este escenario, la influencia ya no depende únicamente de la fuerza militar o del comercio, sino de la capacidad para definir las reglas del juego. Quien controle la tecnología, las normas y las redes de cooperación tendrá la ventaja en la competencia híbrida que domina el Indo-Pacífico.

¿Competencia estratégica o conflicto híbrido? El debate conceptual

No todos los analistas coinciden en que la rivalidad entre Estados Unidos y China pueda calificarse como un conflicto híbrido. Algunos sostienen que lo que ocurre en el Indo-Pacífico es, más bien, una competencia estratégica prolongada, caracterizada por la presión mutua y el equilibrio de poder, pero sin llegar a emplear la gama completa de tácticas híbridas.

El investigador Michael Raska plantea que la actual dinámica entre ambas potencias responde a una pugna por la influencia militar, tecnológica y diplomática, pero sin una coordinación deliberada de todos los medios —militares, cibernéticos, informativos y económicos— que definiría un conflicto híbrido en sentido estricto[31]. En su visión, las tensiones actuales se desarrollan en la llamada *zona gris*, una franja entre la paz y la guerra donde predominan la disuasión, las presiones y las maniobras simbólicas.

Otros autores, como Bargués y Bourekba[32], coinciden en esta distinción. Para ellos, la competencia estratégica implica el uso simultáneo de presión económica, diplomática y tecnológica, pero no alcanza el nivel de coordinación y agresividad propias del conflicto híbrido. Este último, explican, requeriría acciones encubiertas, desinformación o el uso de fuerzas irregulares con el objetivo de desestabilizar al adversario sin declarar formalmente la guerra. Según esta línea, la rivalidad sino-estadounidense sería una lucha de poder contenida, más estratégica que híbrida.

Desde otra perspectiva, Chiyuki Aoi propone que el concepto de conflicto híbrido debe reservarse para episodios excepcionales, donde los actores combinan deliberadamente recursos convencionales, irregulares, económicos y mediáticos para alterar el *statu*

[31] Raska, M. (2020). "Strategic Competition and Future Conflicts in the Indo-Pacific". Journal of Indo-Pacific Affairs. Disponible en: https://www.airuniversity.af.edu/JIPA/Display/Article/2346254/strategic-competition-and-future-conflicts-in-the-indo-pacific/ [Consulta: 22 septiembre 2025].

[32] Bargués, P. y Bourekba, M. (2024) La guerra por todos los medios: la intensificación de los conflictos híbridos. Amenazas híbridas, orden vulnerable. CIDOB Report 08. CIDOB, Barcelona. Disponible en: https://www.cidob.org/sites/default/files/2024-06/CIDOB%20REPORT_08.pdf [Consulta: 22 septiembre 2025].

quo[33]. En cambio, la situación actual entre China y Estados Unidos, aunque tensa y competitiva, se desarrolla principalmente en el ámbito diplomático y tecnológico, sin cruzar los umbrales de la confrontación armada.

En resumen, estos enfoques sugieren que la relación entre Washington y Pekín no constituye un conflicto híbrido en sentido estricto, sino una competencia estratégica que combina poder económico, diplomacia e innovación tecnológica sin llegar al enfrentamiento abierto.

La respuesta: una hibridez adaptada al siglo XXI

Sin embargo, limitar el análisis a esa separación rígida entre competencia y conflicto puede resultar engañoso. La realidad del Indo-Pacífico muestra una interacción más compleja, donde la frontera entre ambas categorías se diluye.

Los autores que niegan la existencia de un conflicto híbrido tienden a vincular este concepto a una situación de hostilidad total, en la que se utilizan simultáneamente todos los recursos militares y no militares. Pero lo contemporáneo entiende la hibridez como un continuo: una combinación flexible de instrumentos de poder que permite alcanzar objetivos estratégicos sin recurrir al enfrentamiento abierto.

La definición del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo encaja con esta visión. Según este enfoque, basta con que un actor combine la intimidación militar, la coerción económica y la manipulación informativa o tecnológica para que el conflicto adquiera naturaleza híbrida. Y eso es exactamente lo que sucede en el Indo-Pacífico.

China y Estados Unidos no libran una guerra formal, pero aplican una presión constante sobre los tres vértices de la trinidad *clausewitziana*: los combatientes, el gobierno y la población. La construcción de islas artificiales, las campañas de desinformación, las restricciones comerciales o la diplomacia coercitiva son ejemplos de tácticas híbridas que buscan alterar el equilibrio regional sin disparar un solo tiro.

Como señala Clausewitz, la guerra es la continuación de la política por otros medios[34]. En este caso, la política se ha sofisticado: el enfrentamiento se traslada a los ámbitos

[33] Aoi, C., Futamura, M. y Patalano, A. (2018) "Introduction 'hybrid warfare' in Asia: its meaning and shape'', The Pacific Review, 31(6), pp. 693–713. doi: 10.1080/09512748.2018.1513548.
[34] Von Clausewitz, C. (1978) De la guerra. Ediciones Ejército. Madrid: Ejército de Tierra.

económico, tecnológico e informacional, donde el uso de la fuerza se sustituye por la amenaza del uso de la fuerza.

Figura 4. Modelo modificado de la Trinidad clausewitziana. Fuente: Military Review. https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20151231_art009SPA.pdf

El error de algunos analistas, por tanto, radica en considerar el conflicto híbrido únicamente como una versión más compleja de la guerra convencional. En realidad, su esencia reside en la adaptabilidad: la capacidad de combinar instrumentos en distintos grados e intensidades para presionar al adversario sin desencadenar una escalada.

Desde esta óptica, los conceptos de guerra irregular o competencia estratégica no agotan la realidad actual del Indo-Pacífico. Ambos son elementos dentro de un marco híbrido más amplio, donde el objetivo no es destruir al rival, sino condicionarlo.

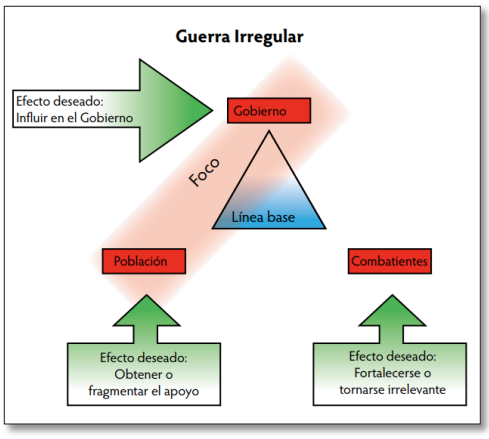


Figura 5. Foco de la guerra irregular en los elementos de la trinidad clausewitziana. Fuente: Military Review. https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Spanish/MilitaryReview_20151231_art009SPA.pdf

A diferencia de la guerra irregular, que pone su énfasis en la población y el gobierno, el conflicto híbrido actúa sobre los tres vértices de la trinidad *clausewitziana* —las fuerzas armadas, el poder político y la sociedad civil—, aunque con una intensidad menor para no cruzar el umbral de la guerra abierta.

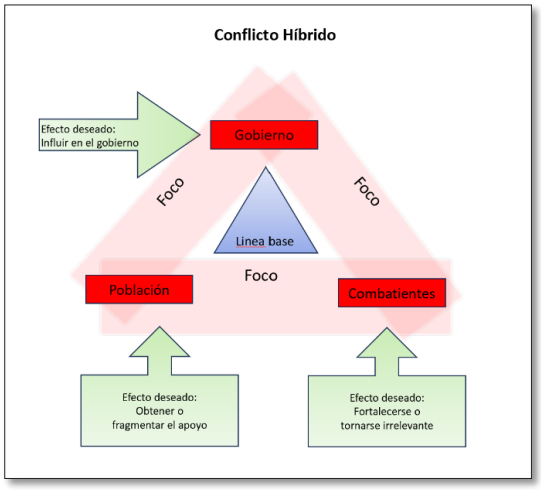


Figura 6. Foco del conflicto híbrido en los elementos de la trinidad clausewitziana. Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, la situación en el Indo-Pacífico cumple con los criterios de hibridez definidos por la doctrina europea si empleamos la teoría *clausewitziana*. China y Estados Unidos despliegan un conjunto coordinado de medios militares, económicos, diplomáticos y tecnológicos para alterar el equilibrio regional, sin necesidad de llegar a la confrontación directa. Se trata, en definitiva, de un conflicto híbrido estructural, que redefine las formas de poder y la estrategia en el siglo XXI.

España ante el tablero del Indo-Pacífico

Aunque España no es un actor protagonista en la región del Indo-Pacífico, el país observa con atención cómo la rivalidad entre Estados Unidos y China reconfigura el equilibrio mundial. Su papel es discreto, pero no irrelevante.

La política exterior española se alinea con la estrategia de la Unión Europea, que busca mantener una posición equilibrada: impulsar la cooperación económica con China sin comprometer su compromiso con la seguridad y la defensa occidental. El Instituto Elcano

señala que la relación bilateral con Pekín se centra en la cooperación comercial, dentro de los límites marcados por Bruselas[35].

España participa, además, en diversas iniciativas europeas orientadas a fomentar la estabilidad en Asia-Pacífico, aunque su influencia práctica sigue siendo limitada debido a su histórica prioridad hacia América Latina, el Mediterráneo y el Magreb[36]. No obstante, la proyección hacia Asia se encuentra en fase de crecimiento, especialmente en los sectores tecnológico y empresarial.

Las relaciones con Estados Unidos, por otro lado, siguen siendo un pilar fundamental de la política exterior española. Sin embargo, los últimos años han evidenciado tensiones visibles entre ambos gobiernos. Las diferencias sobre el gasto en defensa o el enfoque ante ciertos conflictos internacionales han provocado roces diplomáticos[37,38]. Aun así, la cooperación bilateral en materia de seguridad y defensa continúa siendo sólida, anclada en el marco de la OTAN y en la convergencia estratégica de largo plazo.

A pesar de estos matices, la presencia de España en el Indo-Pacífico se inserta en la lógica europea: contribuir a la estabilidad, fortalecer la gobernanza multilateral y garantizar la libertad de navegación. Como indica Salarich, su política exterior combina prudencia y pragmatismo, con un interés creciente por ampliar la cooperación tecnológica, económica y marítima en Asia[39].

España, en definitiva, se mantiene como observador activo y colaborador moderado en el escenario indo-pacífico, consciente de que su seguridad y prosperidad dependen también de la estabilidad de esta región estratégica.

---

[35] Esteban, M. (2023) "Una mirada hacia el futuro de las relaciones entre España y China". Instituto Elcano, 3 de abril. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-mirada-hacia-el-futuro-de-las-relaciones-entre-espana-y-china/ [Consulta: 24-09-2025].

[36] González, J. (2025). "Análisis | España mira al Indo-Pacífico: diplomacia, seguridad marítima y oportunidades económicas". The Diplomat Spain, 18 de septiembre. Disponible en: https://thediplomatinspain.com/2025/09/18/analisis-espana-mira-al-indo-pacifico-diplomacia-seguridad-maritima-y-oportunidades-economicas/ [Consulta: 24-09-2025].

[37] Vidal, M. (2025) "Estados Unidos expresa su "preocupación" por las medidas del gobierno de Sánchez para elevar la presión sobre Israel". El País, 10 de septiembre. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-09-10/estados-unidos-expresa-su-preocupacion-por-las-medidas-del-gobierno-de-sanchez-para-elevar-la-presion-sobre-israel.html [Consulta: 24-09-2025].

[38] Iniguez, J. (2025) "Pedro Sánchez y Donald Trump: una relación institucional de 3 años marcada por el gasto en la defensa". Euronews, 26 de junio. Disponible en: https://es.euronews.com/2025/06/26/pedro-sanchez-donald-trump-una-relacion-institucional-de-3-anos-marcada-por-el-gasto-en-la [Consulta: 24-09-2025].

[39] Salarich, J. (2022) "La política exterior de España con Asia-Pacífico". Instituto Elcano, 16 de enero. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-politica-exterior-de-espana-con-asia-pacifico/ [Consulta: 24-09-2025].

Conclusiones: la nueva frontera del poder híbrido

El análisis del conflicto entre Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico revela una transformación profunda en la naturaleza del poder. Ya no se trata solo de tanques y flotas, sino de influencia, tecnología y control narrativo. Ambas potencias emplean todos los recursos del Estado —económicos, diplomáticos, tecnológicos y militares— para imponerse sin recurrir a la guerra abierta.

Bajo la definición del Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, la relación entre Washington y Pekín se ajusta plenamente al concepto de conflicto híbrido. La intimidación militar, la presión económica, la diplomacia coercitiva y la competencia tecnológica conforman un entramado de acciones sincronizadas que buscan alterar el equilibrio regional sin cruzar el umbral del enfrentamiento directo.

Abordar el análisis de los conflictos contemporáneos a través de las lentes de clásicos como Clausewitz permiten comprender esta realidad desde una perspectiva teórica. El pensamiento clásico de la guerra, adaptado a los desafíos del siglo XXI, ayuda a interpretar cómo los Estados canalizan su voluntad política a través de medios no convencionales. La guerra ya no se libra necesariamente en los campos de batalla, sino en las cadenas de suministro, los ciberespacios y la opinión pública.

El conflicto híbrido redefine así la noción de seguridad. La frontera entre la paz y la confrontación se difumina, y los Estados deben desarrollar nuevas herramientas de defensa basadas en la versatilidad, la cooperación internacional y la innovación.

España, y por extensión Europa, no pueden permanecer ajenas a esta evolución. En un entorno donde la competencia geopolítica se libra en múltiples dimensiones, la capacidad de adaptación será tan importante como la fuerza militar tradicional.

El pulso híbrido entre Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico no es un episodio aislado, sino un espejo del mundo que viene: un escenario donde la influencia se ejerce sin declarar la guerra, pero con la misma intensidad con la que antes se libraban las batallas.

*Rafael Molero Quesada**
Comandante de Infantería, DEM
Analista del Centro de Situación del Ejército de Tierra (CESET)

Documento
Opinión

05/2026 16 de enero de 2026

*Ignacio Minuesa Junco**

España entre gigantes tecnológicos

España entre gigantes tecnológicos

Resumen:

La situación de España en su papel con respecto a la influencia de las grandes tecnológicas es una de las cuestiones a analizar más cruciales hoy en día. A lo largo de las últimas décadas, se ha podido comprobar el gran poder que ejercen dichas tecnológicas en el devenir social, político y cultural de los diferentes países del globo, no siendo España una excepción.

Frente a esto, dentro del marco de la UE, España ha apostado con el resto de los países de la Unión por dar forma a un marco de legislaciones pioneras a nivel mundial en materia de regulación tecnológica. Dicha legislación busca controlar las actividades, muchas veces abusivas, de las grandes compañías globales que pueblan nuestros móviles, ordenadores y aparatos electrónicos. Tales regulaciones han demostrado ser, a veces, laxas, lentas o inefectivas. Estudiaremos aquí no sólo tales carencias regulatorias sino los peligros que pueden suponer estas grandes tecnológicas y qué posibilidades tiene España de cara a este mundo cada vez más global y, en particular, en cuanto a las redes sociales (RRSS), la Suscripción de Video Bajo Demanda (SVOD) y los servicios de mensajería instantánea (IM).

Palabras clave:

España, tecnología, regulación, redes sociales, plataformas, guerra 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.

Ignacio Minuesa Junco

Spain among tech giants

Abstract:

Spain's situation and its role regarding the influence of major tech companies is one of the most crucial issues to be analysed nowadays. Over the past few decades, we have witnessed the significant power these tech giants wield over the social, political, and cultural development of various countries around the globe, and Spain is no exception. In response, and within the framework of the EU, Spain has joined other European countries in developing a world-leading legislative framework on technological regulation. This legislation seeks to control the often-abusive activities of the large global corporations that populate our mobile phones, computers, and electronic devices. However, these regulations have at times proven to be lax, slow, or ineffective. We will study here not only these regulatory shortcomings and the dangers that the big tech can represent but also what other possibilities Spain has in this increasingly globalized world, particularly concerning social media platforms, Subscription Video On-Demand (SVOD) and instant messaging services (IM).

Keywords:

Spain, technology, regulation, social media, platforms, cognitive warfare.

«La verdad adelgaza y no quiebra, y siempre anda sobre la mentira, como el aceite sobre el agua».

Don Quijote de la Mancha

Introducción: La situación actual de España entre los gigantes tecnológicos

Nunca ha caminado España entre mayores gigantes y quizás nunca ha sido más oportuno traer a colación esta analogía sacada del imaginario cervantino. Por varios motivos, primero por ser cierta, al encontrarse España entre aquellos gigantes tecnológicos que ponen ante nuestros ojos, muchas veces, discursos e idearios que nos son ajenos, y recalco ajenos por no encontrarse ni su origen ni su mensaje sacados ni de España ni de sus intereses geopolíticos. Segundo, por encontrarse más que nunca España reflejada en un enjuto caballero que poco o nada puede hacer sino lanzarse con su corcel y su lanza contra estos gigantes que, más aterradores que los del libro, no sólo doblegan al valiente Quijano, sino a las naciones del mundo.

Démosle ahora forma y cuerpo a esos tales gigantes, las grandes tecnológicas que de uno y otro lado del globo vienen a dominar y dirigir el acceso a la información y comunicación de las naciones y de sus ciudadanos. En primer lugar, tenemos las RRSS y las IM, tales como X, Facebook, Instagram, Discord, WhatsApp o TikTok, entre otras, tras las cuales añadiremos Telegram, con una moderación mucho más laxa que ha generado el interés tanto de Rusia y Ucrania[1], como de Francia[2], pasando por Hezbollah[3] y Hamás[4] por dominar el discurso a través de la misma. En segundo lugar, nos encontramos las SVOD, con plataformas como Netflix, Disney+, HBO Max o YouTube, que, junto con otras como Shahid en el mundo árabe, Tencent Video en China o

[1] - WEILER, Julia, “First Propaganda Detection Mechanism for Telegram”, Max Planck Institute, agosto de 2005, disponible en https://www.mpi-sp.org/87779/First-Propaganda-Detection-Mechanism-for-Telegram

[2] - France 24, “Telegram messaging app CEO Pavel Durov arrested at French airport”, agosto de 2024, disponible en: https://www.france24.com/en/live-news/20240825-telegram-chief-pavel-durov-arrested-at-french-airport

[3] - HABERFELD, Daniel y AZANI, Eitan. “Hezbollah on Telegram: Post-Ceasefire Media Campaigns and Narrative Shifts”, International Institute for Counter-Terrorism (ICT), junio de 2025, disponible en: https://ict.org.il/hezbollah-on-telegram/

[4] - Counter Extremism Project, “Terrorists on Telegram”, febrero de 2024, disponible en: https://www.counterextremism.com/terrorists-on-telegram

Globoplay en Brasil, monopolizan las horas de visualización de entretenimiento a través de sus series y películas.

Son más que conocidos los casos de injerencia extranjera, manipulación de masas y promoción de revueltas y desórdenes a través de las RRSS, los cuales no vamos a desarrollar aquí sino a nombrarlos para ejemplificar de lo que se habla. Todo ello sin siquiera entretenernos en describir la capacidad de espionaje y recopilación de datos e inteligencia por parte de dichas tecnológicas y el peligro que esto pudiera suponer.

Teniendo en mente nuestra escena, la de este Quijano, veremos más abajo cómo nuestro caballero, unido a aquellos que representan a los miembros de la UE, se lanza al galope a combatir la desinformación y manipulación cibernética con su quebrada lanza en una mano y la legislación en materia de regulación europea en la otra. El problema de tal aproximación es que las entidades creadoras de estas plataformas y los algoritmos que las gobiernan difícilmente se ciñen a la burocrática legislación regulatoria que se pretende aplicar y, en el hipotético de que se ciñesen, la naturaleza de la regulación es, por su lentitud, radicalmente opuesta a la naturaleza y velocidad del avance tecnológico, por lo que estará severamente descompasada. No sólo eso, sino que además las RRSS y la SVOD juegan en un tablero en el que no sólo están las normas escritas y visibles a los ojos de todos, sino que se emplea además la norma no escrita.

Considérese que, en la guerra moderna, y en su paz, la regla de que todo vale es más aplicable que nunca y más cuando se trata de un mundo digital en el que nada es lo que parece y aquello que efectivamente lo es, porque se ve que lo es, puede no serlo, como en el caso de las imágenes y vídeos generados por inteligencia artificial (IA). En este estado de cosas, ya ni siquiera aquella máxima del refranero «*de lo que te digan no te creas nada y de lo que veas créete la mitad*» es aplicable aquí. Ahora ya no se puede creer ni lo que se ve, ni siquiera a la mitad. En cualquiera de los casos, con IA o sin ella, la mentira es tan antigua como la humanidad misma y sólo se ha cambiado el medio.

La propaganda promovida por tales tecnológicas es generada desde todas partes del globo y viene a converger en nuestro territorio, ahora cibernético, encontrándose nuestro caballero a lomos de un corcel enjuto tratando de hacer frente con su lanza a un enemigo que no entiende. Espero se me permita y entienda esta repetida analogía porque esta es la situación de España, a nuestro modo de ver, en la batalla cibernética y desarrollaremos más abajo las razones.

El uso de las redes sociales y de las plataformas tecnológicas por parte de las naciones

Fuera de toda analogía literaria, la dominación y control que ejercen entidades como TikTok y Meta para los respectivos intereses de otros países ajenos a España está fuera de control. Hemos visto lo ocurrido en Rumanía[5] y no es necesario aquí exponer en detalle otras muchas operaciones de influencia encubiertas perpetradas por los diferentes Estados a lo largo del tiempo y del mundo proyectadas de manera sistemática y calculada desde sus centros de origen. Estas operaciones siempre existieron y ahora están adaptadas al terreno cibernético.

Tal ejercicio sucede a veces de manera sutil, en una suerte de poder blando que pasa desapercibido a los ojos de las masas. Un ejemplo de ello es la penetración de cultura, valores políticos y, en general, de un *modus vivendi* de un país culturalmente diferente a otro a través de series de televisión, literatura o canciones. Un ejemplo paradigmático es el de Netflix, presente en más de 190 países y solamente no disponible en China, Crimea, Corea del Norte, Rusia y Siria[6]. Otras veces, tal influencia adquiere un cariz más agresivo, como por ejemplo las operaciones directamente orquestadas desde entidades nacionales extranjeras a través de perfiles de Facebook[7], entre muchos otros, o por parte de grupos terroristas, como en el caso de Telegram[8], o similares.

Tales operaciones, repetimos, se realizan o bien por y desde aquellas naciones poseedoras de las grandes RRSS o bien por parte de aquellos que hacen uso de estas para sus fines desde otras localizaciones. Esto incluye no sólo las RRSS, las SVOD o las IM ya analizadas, sino también cualquier otro tipo software informático o programa perteneciente a entidades externas, como en el caso de Pegasus[9], los cuales no caen

[5] - ZOB, Luiza Elena, “How Romania’s Presidential Election Became the Plot of a Cyber-Thriller”, European Youth Portal, junio de 2025, disponible en: https://youth.europa.eu/news/how-romanias-presidential-election-became-plot-of-cyber-thriller_en

[6] - Netflix Help Center, “How many countries is Netflix available in?”, disponible en: https://help.netflix.com/en/node/14164. (consultado 19/octubre/2025).

[7] - ZUIDIJK, Daniel, “Covert Facebook Network Found Targeting Romanian Voters”, Bloomberg , diciembre de 2024, disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-12-09/covert-facebook-network-found-to-be-targeting-romanian-voters

[8] - Europol, “Europol and Telegram take on terrorist propaganda online”, disponible en: https://www.europol.europa.eu/media-press/newsroom/news/europol-and-telegram-take-terrorist-propaganda-online (consultado 18/octubre/2025).

[9] - Reuters, “Spanish prime minister's mobile phone infected by Pegasus spyware, government says”, mayo de 2022, disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/spanish-prime-ministers-telephone-infected-by-pegasus-spyware-2022-05-02/

bajo las legislaciones regulatorias aquí descritas y sólo los nombramos sin profundizar por motivos de extensión.

A lo expuesto arriba, hemos de sumarle la complejidad añadida de que muchas de las operaciones encubiertas perpetradas por entidades nacionales o por otro tipo de grupos, sean terroristas o cibercriminales, es que se realizan coordinadamente desde un centro, o varios, y se extienden a varias RRSS donde operan simultáneamente. Sobre este hecho denominado Comportamiento Inauténtico Coordinado (CIB), del inglés *Coordinated Inauthentic Behaviour*, dice el propio Meta «*La gran mayoría de las redes de CIB que hemos desmantelado a nivel global intentaron extenderse a través de muchas apps online, incluyendo la nuestra, YouTube, TikTok, X, Telegram, Reddit, Medium, Pinterest, y más*»[10]. Desde esta perspectiva, las capacidades de influencia en un territorio nacional de entidades externas a través de las grandes RRSS son capaces también de extenderse a aquellas menores gracias a su capacidad de viralización y transferencia de propaganda, fotos o textos para hacerse llegar a la población.

Por otro lado, en el caso de España, el consumo de SVOD por parte de los españoles a mediados de 2024 indica que un 61,9 % de los hogares con acceso a Internet utilizaron este tipo de plataforma, siendo Netflix la preferida, seguida de Amazon Prime y Movistar Plus+[11]. Téngase en cuenta que no se incluye aquí como SVOD la visualización de YouTube de manera gratuita, por poner un ejemplo, ni todo el contenido de series y películas que se consumen de manera ilegítima en internet, lo cual incrementa aún más la influencia de estos SVOD a través de las redes.

[10] - CLEGG, Nick, “What We Saw on Our Platforms During 2024’s Global Elections”, Meta, diciembre de 2024, disponible en: https://about.fb.com/news/2024/12/2024-global-elections-meta-platforms/ (traducido por Ignacio Minuesa).

[11] - CNMC, “Seis de cada diez hogares con Internet usaron plataformas de pago para ver contenidos online”, octubre de 2024, disponible en: https://www.cnmc.es/panel-hogares-consumo-audiovisual-20241031

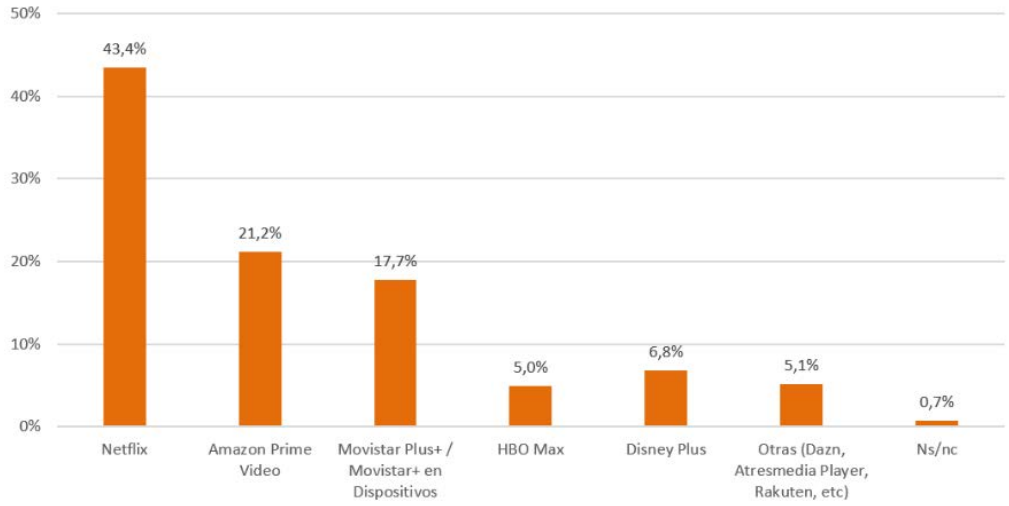


Figura 1. Plataformas preferidas en los hogares españoles (porcentaje de hogares 2T-2024) Fuente: CNMCData.

Con respecto a las RRSS, aquellas más demandadas fueron Facebook, Instagram y TikTok[12]. Se observa, por lo tanto, un claro dominio de Meta en este sector y es patente también la existencia de TikTok como alternativa.

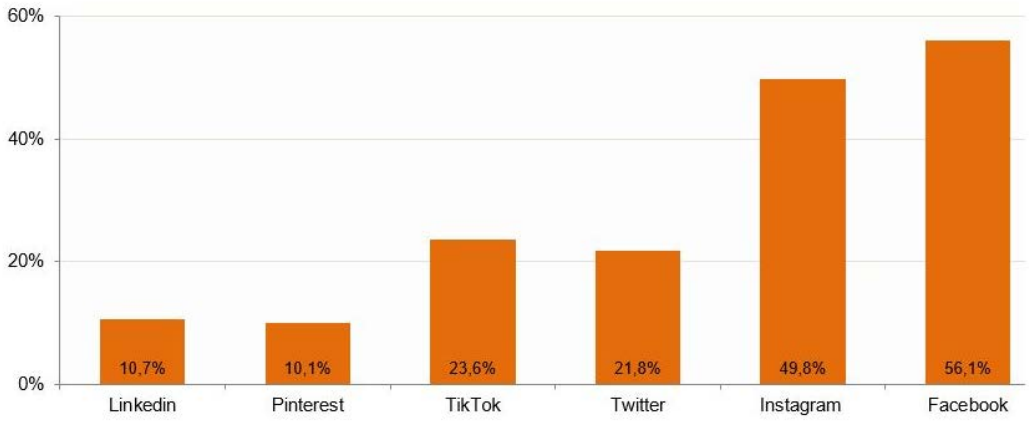


Figura 2. Redes sociales usadas habitualmente (IV-2023, porcentaje de individuos). Fuente: CNMCData.

Todos los casos arriba expuestos de las diferentes RRSS, SVOD, IM y las operaciones realizadas a través de estas por parte de gobiernos y otras entidades forman parte del

[12] - *Ídem.*

denominado «*sexto poder*»[13] que está modificando la manera en la que vemos y entendemos el mundo.

Sorprende ver cómo ninguna de estas plataformas de las RRSS presentadas en las gráficas ha sido generada en España. Del mismo modo, en relación con el mundo SVOD, los dos principales medios (Netflix y Amazon Prime Video) casi triplican al tercero (Movistar+). La pregunta que cabe hacerse aquí es si acaso no estamos perdiendo en este terreno del *sexto poder* de una manera clara, con el consecuente resultado en materia cultural, social, política e ideológica para España y su soberanía en el campo del ciberespacio, el cual, no se olvide, hemos visto arriba de qué manera tiene un impacto directo en las capacidades soberanas de las naciones.

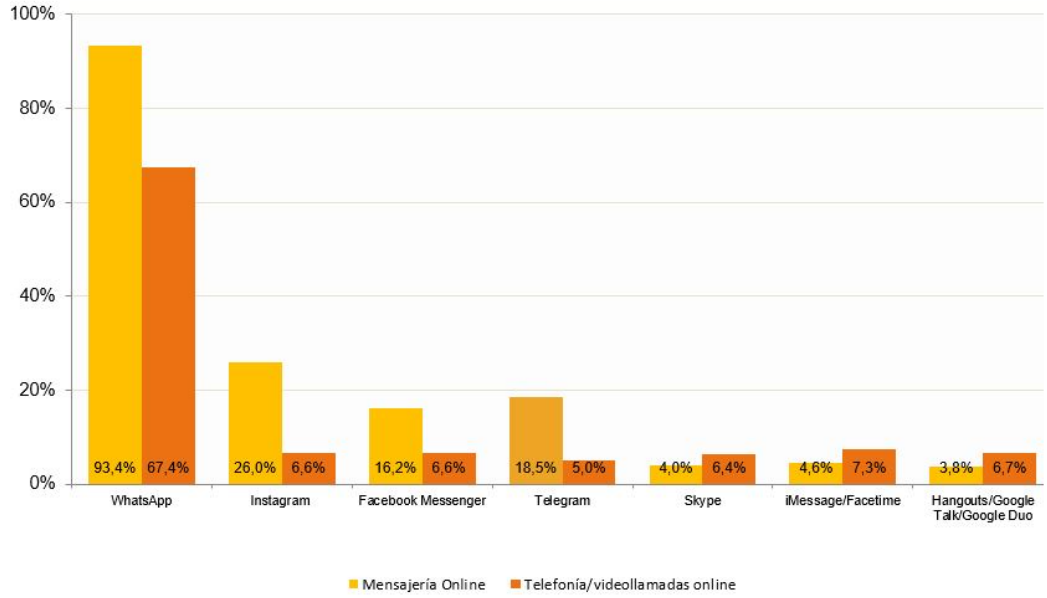


Figura 3. Servicios de mensajería/telefonía online usados habitualmente (IV-2023, porcentaje de individuos). Fuente: CNMCData.

Finalmente, observamos cómo también los IM están dominados por los productos derivados de la matriz Meta, con WhatsApp con un 93,4% en mensajería online y un 67% en telefonía/videollamada, seguido por Instagram en segunda posición y Facebook (también de Meta). En cuarta posición, Telegram.

[13] - LÓPEZ GARAY, Miguel. Las redes sociales como armas de influencia masiva y la necesidad de una doctrina informativa. Documento de Opinión IEEE 68/2025. enlace web IEEE y/o enlace bie3 (consultado 15/octubre/2025).

Por otro lado, fuera de España y de Europa, existe una carencia por parte de nuestro país en la propuesta cultural en el globo que sí están tomando otras naciones como Turquía, como vemos en el análisis sobre la transnacionalización de la ficción seriada producida en dicho país[14], o Arabia Saudí, con su grupo MBC que posee la plataforma Shahid, la mayor plataforma de visualización en el Medio Oriente y el Norte de África (MENA), quien ha firmado recientemente una asociación con el gigante Netflix[15], gigante el cual es la primera plataforma preferida en Europa, Hispanoamérica y parte de Oceanía[16]. La pregunta a hacerse aquí es cómo España, con un mercado del idioma español de 500 millones de personas de manera nativa y hasta 600 millones de personas de manera no nativa[17], tiene una influencia superficial en un terreno que debería liderar de una manera natural. Decimos superficial porque si bien las series españolas lanzadas al mundo han tenido y tienen un éxito considerable, tales series son presentadas a través de SVOD extranjeros y no propios.

Las leyes europeas de regulación como mecanismos de defensa

En este campo a analizar, existen varios pilares fundamentales en materia regulatoria a nivel europeo que influyen, en mayor o menor medida, en las materias que aquí tratamos, los cuales son:

- Ley de Servicios Digitales (DSA).
- La Regulación de Contenido Terrorista Online (TCOR).
- Ley de Inteligencia Artificial (IA).
- Ley de Regulación de Mercados Digitales (DMA).
- Reglamento general de protección de datos (RGPD).

[14] - BADILLO MATOS, Ángel. Delicias (televisivas) turcas: la mundialización del dizi. Análisis IEEE. enlace web IEEE y/o enlace bie3 (consultado 15/octubre/2025).

[15] - Alarabiya English, "MBC Group and Netflix launch first-ever Shahid streaming bundle in MENA", julio de 2025, disponible en: https://english.alarabiya.net/life-style/entertainment/2025/07/28/mbc-group-and-netflix-launch-firstever-streaming-bundle-in-mena

[16] - MENA ROA, Mónica, "La plataforma de streaming con más suscriptores en cada país del mundo", marzo de 2023, disponible en: https://es.statista.com/grafico/29600/servicio-de-streaming-con-el-mayor-numero-de-suscriptores-por-pais/

[17] - Instituto Cervantes, "El español supera por primera vez los 600 millones de hablantes y consolida su influencia en cine, música y videojuegos", octubre de 2024, disponible en: https://cervantes.org/es/sobre-nosotros/sala-prensa/notas-prensa/espanol-supera-primera-vez-600-millones-hablantes-consolida (consultado 16/octubre/2025).

Dejaremos al margen la Ley de Ciberresiliencia (CRA), bajo la cual entrarían todo lo relativo a la protección de usuarios con respecto a los productos que contengan softwares o contenidos digitales[18].

A nivel nacional, cada país puede desarrollar códigos regulatorios domésticos más específicos. En España es la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) la encargada de tal función. Es, sin embargo, limitado el margen de actuación de la CNMC y de sus análogos en cada país europeo, al estar todos bajo el marco de las leyes europeas, marco que busca unificar la aproximación a los diferentes dilemas en materia de regulación tecnológica para evitar la fragmentación por países y favorecer la existencia de una única regulación unitaria. Todo ello bajo la coordinación de la Comisión Europea.

La CNMC es, por lo tanto, una herramienta con limitado margen de actuación, primero por estar bajo el marco de la UE y de las directrices de la Comisión Europea en materia regulatoria, directrices que pueden ir o no en detrimento del país, segundo, por ser la regulación una herramienta pasiva siempre empleada *a posteriori*. Decimos *a posteriori* por estar la regulación siempre adaptándose a las nuevas realidades del campo que regula, siendo el campo tecnológico el que más rápido cambia y por lo tanto el más difícil de combatir de manera regulatoria.

Es importante la aparición de regulaciones como TCOR que presentan un marco sólido y uniforme con respecto al territorio europeo en materia de terrorismo. Es, sin embargo, complejo a su vez el cómo poner en práctica tales artículos que la conforman cuando las plataformas tecnológicas a regular son de muy diferente naturaleza en cuanto a capacidad económica, capacidad humana y capacidad tecnológica para implementar tal legislación. Por otra parte, es complejo también el equilibrar bajo TCOR las muy diferentes aproximaciones sobre qué es terrorismo, qué grupos son denominados como tal, cuáles lo son a nivel de la UE, cuáles a nivel doméstico y, por su puesto, cuáles a nivel global o desde Centro de las Naciones Unidas de Lucha Contra el Terrorismo (CNULCT) y otras entidades, especialmente en conflictos bélicos, guerras civiles o conflictos territoriales presentes o recientes.

[18] - Comisión Europea, “Ley de Ciberresiliencia”, marzo de 2025, disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/es/policies/cyber-resilience-act

Existe, además, un hecho complejo que es el de cómo regular nuevos campos como el de la IA y especialmente aquellas aplicaciones en el ámbito militar, ámbito «*en donde la falta de regulación de la IA en defensa y seguridad representa un riesgo tanto para el ámbito militar como para el civil debido al uso indebido que se le puede dar a la herramienta*»[19]. Por otro lado, existe otra complejidad que es el solapamiento en la IA y su capacidad generadora de conflictos legales regulados bajo el marco del RGPD.

Finalmente, existe el mayor de los problemas que enfrenta la regulación y es que, expuestos los peligros arriba citados sobre el uso malicioso por parte de otras entidades, gubernamentales o no, de las RRSS y las SVOD, hemos visto cómo este tipo de operaciones se realizan completamente al margen de la regulación, pues son cosa no regulable, ya que o bien se hacen como operación encubierta o bien son simplemente una forma de poder blando contra la que no se puede legislar ni censurar, por ser la libertad de expresión e información un derecho que debiera ser inamovible siempre en nuestra sociedad.

Las opciones de España ante la problemática tecnológica

Considerando la situación arriba expuesta, hemos de encontrar una solución para nuestro dolorido hidalgo, el cual anda, no sólo en medio de estas potencias tecnológicas como son las referidas TikTok y Meta, entre las muchas nombradas, sino que además anda encorsetado en sí mismo con una regulación como la europea, de moderada pero lenta efectividad y aplicación, lo que añade poca sensación de seguridad a la bacía que llevamos por yelmo.

Por todo lo expuesto arriba, las consideraciones sobre lo que puede hacer nuestro Alonso Quijano ante tales molinos se nos antojan complicadas. Fuera, otra vez, de toda referencia literaria, no tiene España sino la opción de intentar lidiar con tales gigantes. Es en cierto modo inadmisible que estemos perdiendo, como vimos arriba, en el terreno nacional ante la oferta de RRSS, SVOD o IM extranjeros. Es, en casi igual medida, difícil de explicar cómo partiendo de la ventaja idiomática, cultural, histórica y religiosa, no tenemos mayor presencia en las estadísticas concernientes al mundo hispanohablante.

[19] - TALAVERA RODRÍGUEZ, Emma. Impacto de la regulación en la aplicación de Inteligencia Artificial en Defensa y Seguridad. Documento de Opinión IEEE 70/2025. enlace web IEEE y/o enlace bie3 (consultado 19/octubre/2025).

No se puede vencer con regulación, solamente, aquello que está pensado por agentes extranjeros para llevar a cabo una guerra cognitiva, en términos de la OTAN[20], en donde todo vale. No hay regulación que abarque y contenga aquello que es invisible, o casi invisible, como son los algoritmos y las operaciones de influencia, las granjas de bots o la inteligencia artificial que falsea la propia verdad natural de lo que el ojo ve. Las opciones pasan por ser conscientes de cómo estamos siendo derrotados en este ámbito de la tecnología en el propio territorio nacional, por no hablar ya del internacional y, a sabiendas de esto, actuar en consecuencia.

Es por eso que dichas opciones de España pasan, primero, por esta concienciación de la situación actual, una situación en la que la aplastante presencia de las tecnológicas extranjeras está casi monopolizando no sólo el medio a través del cual la ciudadanía se informa y se comunica, sino también el contenido, con el impacto y los peligros ya analizados en este escrito y, segundo, por ser capaces de desarrollar competencias sólidas en materia de RRSS, SVOD e IM en territorio nacional y en aquellos países donde el vínculo histórico, el idioma, la cultura y la religión son la base para un desarrollo orgánico y natural del mismo, y en donde no hace falta recurrir a la desinformación ni a la mentira, sino solamente a las verdades que nos unen.

Conclusión

El uso de estos gigantes por el resto de las naciones, las operaciones de inteligencia llevadas a cabo dentro de los países a través de ellas y el poder blando ejercido arriba expuestos no pueden ser combatidos únicamente con las leyes europeas en materia de regulación, no sólo por su lentitud sino porque tales operaciones se hacen al margen de lo legal y de manera encubierta. A esto le hemos de añadir aquellos otros actores no nacionales, como los grupos terroristas, radicales o los cibercriminales, que también operan en las mismas. La soberanía nacional como contenedora del poder territorial, jurídico, político, económico y cultural tiene ahora un nuevo terreno que es el tecnológico, terreno en el cual, como hemos visto, tenemos una soberanía más que cuestionable. El peligro es que dicho terreno tiene una influencia sobre los otros nombrados que todavía

[20] - NATO, “Cognitive Warfare”, Disponible en: https://www.act.nato.int/activities/cognitive-warfare/ (consultado 20/octubre/2025).

no alcanzamos a comprender y que puede poner directamente en peligro el propio concepto de soberanía en sí.

Debe España de despertar del ensueño e intentar dejar de ser ese Alonso Quijano que no se atrevió a ser Don Quijote, una vez más abusando de la analogía y esta vez con permiso y en palabras de Borges[21]. No debemos tener una dependencia tan grande ni de las RRSS ni de las SVOD ni de las IM, porque esto pone en peligro, como hemos visto en tantos países y ejemplos, no sólo la estabilidad civil, sino también la soberanía arriba descrita. Tal situación nos pone a merced de aquellos que poseen dicha tecnología o de aquellos que hacen uso de ella, que en el mejor de los casos ejercen un poder blando sobre nosotros y en el peor tienen una capacidad de desestabilización sin parangón.

No solamente se necesita regular *a posteriori*, sino combatir e identificar tales operaciones de influencias con anterioridad, mediante las operaciones policiales, militares y de inteligencia y, además, se necesita, ante todo, proponer. Necesita España reafirmar su presencia dentro de sí misma, por extraño que nos suene, porque en el terreno de la guerra cognitiva y de la soberanía tecnológica hemos visto cómo el peso de las grandes tecnológicas está prácticamente monopolizado por otros.

*Ignacio Minuesa Junco**
Analista de Inteligencia

[21] - BORGES, Jorge Luis, “Poesía Completa”, Penguin Random House, Barcelona, 2018.

Documento
Opinión

06/2026 19 de enero de 2026

Alberto Ferreres Fernández

La era del rearme y la preparación de la industria española

La era del rearme y la preparación de la industria de defensa española

Resumen:

El presente artículo analiza la capacidad de España para llevar a cabo un rearme estructural en el contexto de un entorno geopolítico cada vez más complejo y competitivo. A través de un recorrido por el escenario estratégico actual, se examinan las fortalezas y debilidades de la industria nacional de defensa, su capacidad de producción, su grado de autonomía tecnológica y su posición en programas europeos como PESCO y el Fondo Europeo de Defensa. Asimismo, se evalúan los riesgos asociados a la dependencia tecnológica de Estados Unidos y las oportunidades que ofrece la cooperación europea para avanzar hacia una verdadera autonomía estratégica. El estudio concluye que el aumento presupuestario debe ir acompañado de una transformación profunda del tejido industrial y de una planificación coordinada a nivel europeo para garantizar unas Fuerzas Armadas sostenibles, autónomas y preparadas para los desafíos del siglo XXI.

Palabras clave:

España, industria de defensa, autonomía estratégica, dependencia tecnológica, PESCO, Fondo Europeo de Defensa, rearme, innovación militar, capacidad industrial.

*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 rearmament era and the preparedness of Spain's Defence Industry

Abstract:

This article examines Spain's ability to undertake structural rearmament in an increasingly complex and competitive geopolitical environment. It explores the strengths and weaknesses of the national defense industry, assessing its production capacity, technological autonomy, and involvement in major European initiatives such as PESCO and the European Defence Fund. The study also analyzes the risks associated with technological dependence on the United States and the opportunities offered by deeper European cooperation to achieve genuine strategic autonomy. The findings suggest that budget increases alone are insufficient: a comprehensive industrial transformation, coordinated planning, and sustained investment in innovation are essential to develop autonomous, resilient, and capable armed forces prepared for 21st-century security challenges.

Keywords:

Spain, defense industry, strategic autonomy, technological dependence, PESCO, European Defence Fund, rearmament, military innovation, industrial capability.

Introducción

Es irrefutable que desde el final de la Guerra Fría en 1991[1] comenzó una nueva era de unipolaridad americana, que trajo consigo un cambio profundo en el paradigma global de defensa, especialmente en Europa, donde se produjo una desescalada considerable en la inversión militar. Mientras el que había sido el principal adversario de Occidente durante décadas se descomponía gradualmente, el viejo continente comenzaba a relajarse y a dejar atrás esa posición de tensión en la que había vivido desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La consolidación de la llamada «pax americana» materializó esa relajación: Europa veía en los Estados Unidos de América a su protector frente a cualquier amenaza, y la nueva Rusia de Borís Yeltsin[2] no suponía, al menos en aquel entonces, una amenaza para Europa.

Fue en ese momento cuando los países europeos vieron la oportunidad perfecta para comenzar a desescalar el gasto militar y redirigir los recursos previamente destinados a defensa hacia otras áreas consideradas prioritarias en ese nuevo contexto. España, por ejemplo, que en 1982 destinaba un 2,97 % del PIB a defensa, empezó a reducir el gasto de manera constante hasta alcanzar un mínimo histórico de 0,81 % en 2016[3]. Esta tendencia vino acompañada de un aumento relativo en partidas como educación y sanidad. En 2007, la inversión en educación se situaba en 3.272.795.972 € (ajustados a euros actuales), cifra que ascendió hasta 4.922.745.740 € en 2023. En sanidad, el incremento fue similar: de 5.643.885.223 € en 2007 a 7.048.459.800 € en 2023[4]. Este redireccionamiento presupuestario refleja un cambio profundo de prioridades, favoreciendo el bienestar social frente a la preparación militar, un fenómeno común en la mayoría de democracias occidentales tras la caída del bloque soviético. No obstante, desde 2016 el gasto en defensa ha vuelto a aumentar, impulsado por el progresivo deterioro del entorno internacional, cada vez más inestable y agresivo, reabriendo así el debate sobre la necesidad del rearme en Europa y, en particular, sobre si los Estados

[1] *Fin de la guerra fría: compromiso global selectivo*. (1991, septiembre 1). Política Exterior. https://www.politicaexterior.com/articulo/compromiso-global-selectivo/

[2] *Borís Yeltsin*. (s/f). Cidob.org. Recuperado el 21 de julio de 2025, de https://www.cidob.org/lider-politico/boris-yeltsin

[3] *España - Gasto público Defensa*. (2025b, febrero 5). Datosmacro.com. https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/espana

[4] ¿DÓNDE VAN MIS IMPUESTOS?, *Políticas, ejercicio 2007*, disponible en: https://dondevanmisimpuestos.es/politicas#view=functional&year=2007

poseen la capacidad real para transformar el incremento presupuestario en poder militar efectivo y sostenido.

Thomas Hobbes hablaba en su obra *Leviatán* del «estado de naturaleza» como una condición en la que, ante la ausencia de una autoridad superior, los seres humanos y, por extensión, las naciones, tienden a actuar movidos por el miedo, la desconfianza y el deseo de poder, cayendo en una lógica de enfrentamiento constante[5]. El sistema internacional contemporáneo parece reproducir esa dinámica hobbesiana: un entorno donde la desconfianza y la competencia resurgen como motores de las relaciones entre Estados, devolviendo a Europa a una lógica de rearme que se creía superada.

Podemos, quizás, ver un paralelismo con aquellos años veinte del siglo pasado, cuando los países europeos, tras la Primera Guerra Mundial y aprovechando aquellos años de bonanza económica y prosperidad conocidos como los «roaring twenties»[6], decidieron reducir su gasto militar e invertir más en otras áreas. Inglaterra y Francia, por ejemplo, durante esa década redujeron su gasto militar por debajo del 2 % del PIB[7]. Una política que, tan solo una década más tarde, les dejaría poco preparados ante la llegada de la Alemania nazi y su fuerte preparación militar, a la que no pudieron hacer frente dada su relajación en materia de defensa[8]. Ambos se vieron en la necesidad de acelerar las inversiones durante los años treinta, obligándolos a mirar hacia otro lado mientras Alemania conquistaba países como Austria o Checoslovaquia con tal de ganar tiempo para rearmarse. Además, dada su escasa capacidad militar, se vieron forzados durante el periodo de guerra a invertir cantidades inmensas, como Inglaterra, que tuvo que escalar el gasto hasta el 55 % del PIB[9], para poder satisfacer las demandas del conflicto.

[5] *Estado de naturaleza - Encyclopaedia Herder*. (s/f). Herdereditorial.com. Recuperado el 21 de julio de 2025, de https://encyclopaedia.herdereditorial.com/wiki/Estado_de_naturaleza

[6] Cunningham, & M., J. (2025). Roaring Twenties. En *Encyclopedia Britannica*.

[7] OUR WORLD IN DATA, *Military spending as a share of GDP*, disponible en: https://ourworldindata.org/grapher/military-spending-as-a-share-of-gdp-gmsd

[8] Mason, P. (2024). Lessons from the 1930s: Rearm according to the threat, not the fiscal rules. *Council on Geostrategy*.https://www.geostrategy.org.uk/britains-world/lessons-from-the-1930s-rearm-according-to-the-threat-not-the-fiscal-rules/

[9] *WWII: military spending as a share of income 1939-1944*. (s/f). Statista. Recuperado el 21 de julio de 2025, de https://www.statista.com/statistics/1333250/wwii-military-spending-share-income/

Por ello, es fundamental subrayar que el rearme no será efectivo únicamente mediante un aumento del gasto. Si la industria nacional y europea no está capacitada para sostenerlo de forma continua y autónoma, cualquier esfuerzo podría resultar insuficiente. Rearmarse no consiste sólo en adquirir material bélico; implica también desarrollar una infraestructura logística adecuada, consolidar una doctrina operativa coherente, formar y retener personal cualificado, y asegurar una cadena de suministro estratégica y resiliente. Todos estos elementos deben evolucionar de forma coordinada y sostenida. Asimismo, el rearme debe concebirse con una clara proyección de futuro, evitando la obsolescencia temprana de las capacidades adquiridas y garantizando que el incremento presupuestario se traduzca en verdadera autonomía estratégica y capacidad disuasoria.

El nuevo escenario geopolítico: urgencia por rearmarse

El panorama global, actualmente, se encuentra en su momento más delicado desde hace décadas. De hecho, 2024 fue el año con más conflictos, 61 para ser más exactos, desde el fin de la Segunda Guerra Mundial[10]. Este dato es visible a los ojos, pues no solo en 2024, sino en los últimos años en sí, hemos podido ver cómo incrementaban la cantidad de conflictos en todas partes.

Empezando por la invasión de Rusia a Ucrania, siendo este el principal conflicto que más presión ha puesto sobre la OTAN y la Unión Europea, que los ha llevado a tomar decisiones drásticas de estrategia[11] y gasto[12]. Otra amenaza para la paz y la estabilidad global es la situación actual que vive Oriente Medio, con conflictos como la guerra de Israel contra Palestina o la recientemente iniciada guerra entre Irán e Israel[13]. Otro factor de inestabilidad a destacar en la región sería la fuerte presencia de milicias armadas en países como Yemen, en el cual residen los Hutíes, que atacan buques mercantes y militares occidentales que circulan por su costa, causando problemas para el comercio

[10] *UCDP: Sharp increase in conflicts and wars*. (s/f). Www.Uu.Se. https://www.uu.se/en/news/2025/2025-06-11-ucdp-sharp-increase-in-conflicts-and-wars

[11] BBC NEWS, *How Sweden and Finland went from neutral to Nato*, 11 de julio de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-61397478.

[12] Pereira, I. T., & Yilmaz, M. C. (2025, marzo 28). *How much do NATO members spend on defence as threat perceptions rise?* Euronews. https://www.euronews.com/my-europe/2025/03/28/how-much-do-nato-members-spend-on-defence-as-threat-perceptions-rise

[13] Emergui, S. (2025, junio 17). *Israel intensifica los golpes y aprovecha su superioridad ante Irn*. El Mundo. https://www.elmundo.es/internacional/2025/06/17/6851acbce4d4d8aa238b456e.html

global y para el movimiento naval de los ejércitos[14]. Esto, sumado a otros conflictos como el que se vivió hace poco entre Pakistán e India[15] o rivalidades cuya creciente tensión podrían evolucionar hacia conflictos armados en un futuro, como las tensiones entre Corea del Norte y Corea del Sur o Taiwán y China. Occidente podría verse arrastrado a estas disputas por compromisos y alianzas, como el acuerdo de defensa mutua entre Estados Unidos y Taiwán, que genera fricciones con Pekín[16], y podría derivar en un conflicto de gran escala en el que Europa también estaría involucrada.

Este panorama internacional bastante decadente ha llevado a los países occidentales, especialmente europeos, a optar por la vía del rearme. Ante estas amenazas tanto en la puerta de casa, como fuera, los países europeos han decidido despertar de ese letargo durmiente de baja inversión militar en el que llevaban sumergidos desde el final de la Guerra Fría[17], y ponerse manos a la obra. Los países europeos, España entre ellos, han decidido comúnmente aumentar considerablemente el gasto militar hasta el 2% o incluso el 5% del PIB[18], para poder prepararse para hacer frente a cualquier situación a la cual puedan verse arrastrados o involucrados en un futuro no muy lejano.

Cumbres como la de la OTAN en Madrid en 2022 fueron clave para ratificar esa necesidad de aumento del gasto y fijación de objetivos y amenazas comunes por las que trabajar[19]. En la siguiente gráfica, podemos observar como el gasto en defensa unificado de todos los países de la UE se ha disparado en los últimos 3 años, pasando de 214 billones de euros en 2021 a 326 billones en 2024, un aumento muy considerable del

[14] AFP. (2025, marzo 23). *Ataques de los hutíes obligan a buques de EU a costosos desvíos alrededor de África*. El Economista. https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/ataques-huties-obligan-buques-eu-costosos-desvios-alrededor-africa-20250323-751685.html

[15] THE NEW YORK TIMES, *¿Qué pasó entre India y Pakistán?*, 13 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/05/13/espanol/mundo/india-pakistan-que-paso.html

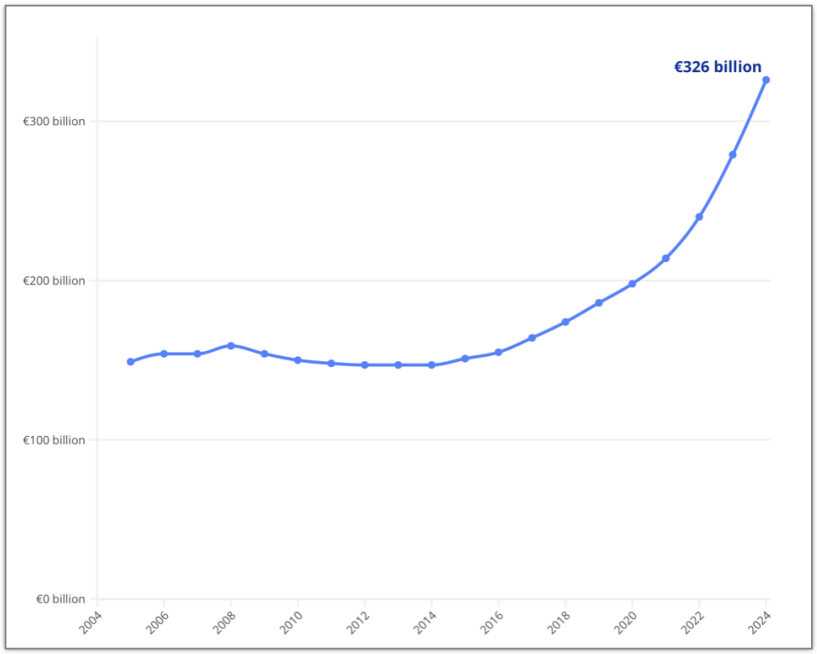
[16] Abierta, E. (2025, enero 10). Entre dragones y océanos: el rol estratégico de Taiwán. *Embajada Abierta*. https://www.embajadaabierta.org/post/entre-dragones-y-oceanos-el-rol-estrategico-de-taiwan

[17] Demasiados cañones y poca mantequilla - INDICO: Índice de Coherencia. (2023, junio 23). *INDICO: Índice de Coherencia -*. https://www.indicedecoherencia.org/noticias/demasiados-canones-y-poca-mantequilla/

[18] Blackburn, G. (2025, junio 6). *La mayoría de los miembros de la OTAN respalda la exigencia de Trump de elevar el gasto militar al 5% del PIB*. Euronews. https://es.euronews.com/my-europe/2025/06/06/la-mayoria-de-los-miembros-de-la-otan-respalda-la-exigencia-de-trump-de-elevar-el-gasto-mi

[19] *Conclusiones de la Cumbre de la OTAN celebrada en Madrid*. (s/f). CEOE. Recuperado el 21 de julio de 2025, de https://www.ceoe.es/es/ceoe-news/internacional/conclusiones-de-la-cumbre-de-la-otan-celebrada-en-madrid

30%[20], lo cual demuestra la urgencia de la situación y la relajación presupuestaria de la que venimos.



Source: European Defence Agency . Imagen 1. Gasto en defensa europeo

En el caso de España, en 2014, durante la Cumbre de la OTAN en Gales, y bajo el liderazgo de Mariano Rajoy, España se comprometió a alcanzar el objetivo de dedicar el 2 % del PIB al gasto de defensa en un plazo de diez años[21]. En este momento el gasto se situaba en 0.92% del PIB, sus momentos más bajos[22]. En 2018, el presidente Pedro Sánchez reafirmó este compromiso en la cumbre de Bruselas, declarando que «este Gobierno asume la hoja de ruta marcada por anteriores gobiernos» y que trabajaría para llegar al 2 % en 2024[23]. Según el último informe del SIPRI (abril de 2025), España ya

[20] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *EU defence in numbers*, actualizado el 27 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/defence-numbers/

[21] ABELLÁN, Lucía, *La OTAN prepara su fuerza de acción inmediata en el Este para fin de año*, El País, 6 de septiembre de 2014. Disponible en: https://advance-lexis-com.ezproxy.unav.es/api/document?collection=news&id=urn%3acontentItem%3a5D2X-2W61-F046-W2RV-00000-00&context=1519360&identityprofileid=W8TPCG58752

[22] *España - Gasto público Defensa*. (2025, febrero 5). Datosmacro.com. https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/espana

[23] Es, R. (2018, julio 12). *Pedro Sánchez asume el compromiso de Rajoy de llegar al 2% del PIB en defensa en 2024*. RTVE.es. https://www.rtve.es/noticias/20180712/cumbre-otan-pedro-sanchez-asume-compromiso-llegar-2-del-pib-defensa-2014/1763981.shtml

está muy cerca de ese umbral, gracias a un aumento constante del gasto militar[24]. Para acelerar el cumplimiento, el Gobierno de Sánchez ha anunciado dos paquetes extras de inversión: uno de 10.471 millones de euros en abril de 2025 con el Plan de Seguridad y Defensa Nacional[25], y otro paquete de 15.600 millones, aprobado en junio mediante mecanismos extraordinarios sin pasar por el Congreso[26]. Con estos refuerzos, el Ejecutivo busca no solo cumplir, sino incluso superar el 2 % del PIB, adaptando las Fuerzas Armadas al actual contexto geopolítico y asegurando que el incremento presupuestario se traduzca en capacidades reales y sostenibles.

Capacidades actuales de la industria armamentística española

El panorama actual de la industria de defensa nacional es extenso, está compuesto por unas 544 empresas, según el anuario *Spain Defence & Security Industry* 2025 elaborado por InfoDefensa, basándose en datos del Ministerio de Defensa. Este informe afirma que hay unos casi 1.500 centros en los que esas 544 empresas distribuyen su actividad en España. Además, comenta que de todas ellas, 376 declararon en 2022 ventas en el sector armamentístico. El anuario estima que la gran mayoría de esa producción proviene del sector Aeronáutico, acaparando un 60,4% , seguido por el Naval con 14,7% y el terrestre con 7,2%[27]. El informe de *Estrategia Industrial de Defensa* de 2023, publicado por el Ministerio de Defensa, y el anuario previamente mencionado, confirman estos datos, y ponen a la empresa, Airbus Defence and Space, a la cabeza productiva española con un 51,6% de peso en la industria (unos 4.997 millones de euros) en 2022. Seguida por Navantia, con un 10,6%, y un valor de ventas de unos 1.025 millones de euros. La empresa Indra Sistemas se coloca en tercera posición con un 5,4% y un valor de 522 millones. Cerrando la lista de las empresas más valiosas, está GDELS-Santa

[24] STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI), *Gasto militar mundial alcanza un máximo histórico en 2023, impulsado por conflictos y tensiones*, comunicado de prensa, 22 de abril de 2024. Disponible en: https://www.sipri.org/sites/default/files/Milex%20Press%20Release%20ESP.pdf

[25] *Pedro Sánchez anuncia que España destinará ya este año el 2% del PIB a Seguridad y Defensa*. (s/f). Gob.es. Recuperado el 21 de julio de 2025, de https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/paginas/2025/220425-sanchez-plan-seguridad-defensa.aspx

[26] Jorrín, J. G. (2025, junio 10). *El Gobierno eleva en otros 15.600 millones el presupuesto de Defensa sin pasar por el Congreso*. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/economia/2025-06-10/gobierno-eleva-15-600-millones-presupuesto-defensa-sin-pasar-por-el-congreso_4148674/

[27] InfoDefensa, R. D. (s/f). *SPAIN Defence and Security Industry 2025 / Hacia la autonomía industrial europea*. Infodefensa - Noticias de defensa, industria, seguridad, armamento, ejércitos y tecnología de la defensa. Recuperado el 21 de julio de 2025, de https://www.infodefensa.com/file/view/53382

Bárbara Sistemas, que a pesar de poseer un 3%, alcanza las ventas por valor de 294 millones, al igual que ITP Aero, que posee un 2,6%, lo que equivale a 257 millones de euros[28].

Estas 5 empresas, de las 544 que hay, ya suman el 73,2% total de la producción y venta de material de defensa para España. Esto indica que cualquier incremento presupuestario importante podría concentrarse en un número limitado de actores, aumentando significativamente su capacidad productiva, pero también poniendo de relieve la dependencia de España en estos grandes proveedores. El Ministerio de Defensa tendría que ver primero donde haría falta invertir ese aumento presupuestario, puesto que algunos sectores pueden precisar más ese capital que otros, lo cual significaría que algunas empresas podrían ascender de posición en el ranking de ventas.

Cada una de esas 5 empresas lidera un segmento estratégico de la defensa, ya sea terrestre, naval o aéreo, aunque su verdadera capacidad para absorber el incremento de demanda y gasto en defensa dependerá tanto de su infraestructura como de su red de proveedores de primer nivel.

Airbus Defence & Space es, sin duda, el principal actor nacional y uno de los pocos con capacidad completa para diseñar, fabricar y certificar aviones militares. Desde sus factorías en Sevilla, Getafe o Albacete se ensamblan y producen aeronaves como el caza Eurofighter, los aviones de transporte A400M y C-295/CN-235, los cisterna A330 MRTT, o helicópteros como el Tigre y el NH90. Además, participa activamente en el desarrollo del Eurodrone, el dron táctico europeo de próxima generación[29]. Este posicionamiento permite a España mantener una autonomía significativa en aeronáutica militar, aunque la dependencia de consorcios internacionales sigue condicionando ciertos programas estratégicos[30].

[28] MINISTERIO DE DEFENSA (España), *Estrategia Industrial de Defensa 2023*, aprobado mediante Resolución 300/09365/23 (Boletín Oficial de Defensa, 7 de junio de 2023). [Informe PDF]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/e/s/estrategia_industrial_de_defensa_2023.pdf.

[29] de Antonio, J. (2024, abril 25). *Airbus, Indra y Navantia lideran el sector de defensa español*. La Razón. https://www.larazon.es/economia/airbus-indra-navantia-lideran-sector-defensa-espanol_20240425662a3436c18d400001865983.html

[30] de Antonio, J. (2024, abril 25). *Airbus, Indra y Navantia lideran el sector de defensa español*. La Razón. https://www.larazon.es/economia/airbus-indra-navantia-lideran-sector-defensa-espanol_20240425662a3436c18d400001865983.html

Navantia, astillero público, lidera la producción naval de defensa. Ha sido responsable del diseño y construcción de unidades tan avanzadas como las fragatas F-110 (con una inversión estimada en 4.300 millones de euros) y los submarinos S-80 (cuya factura ronda los 4.000 millones)[31]. También fabrica patrulleras, corbetas y buques logísticos, e integra de forma interna sus propios sistemas. SCOMBA, es el sistema de combate integral desarrollado por Navantia que integra todos los sensores, armas y sistemas de mando y control del buque para gestionar operaciones tácticas en tiempo real[32].

Indra, multinacional tecnológica, es el referente español en defensa electrónica y sistemas integrados. Su portfolio incluye: radares 3D, sistemas C4ISR, simuladores militares, ciberdefensa, drones (UAV) y capacidades antimisiles, desplegables en plataformas navales, aéreas, terrestres y espaciales[33]. Dentro de estos sistemas UAV que integra están; el dron táctico Valero[34], el helicóptero no tripulado Pelícano[35], y la solución antidrón Crow[36]. Indra se posiciona como un pilar tecnológico crítico para los programas europeos, incluyendo el FCAS, con una participación estratégica del 28 %, reforzando la integración industrial y tecnológica de España en el continente[37].

Santa Bárbara Sistemas, filial de la americana General Dynamics, lidera el sector terrestre. Se dedica a la producción de blindados como el Leopard 2E, torretas, cañones, lanzacohetes, así como vehículos especiales y anfibios[38]. En su catálogo también figuran

[31] Valls, F. H. (2025, marzo 16). *Seis empresas se disputan el gasto en defensa: 4.000 millones más cada año*. La Vanguardia. https://www.lavanguardia.com/economia/20250316/10484065/seis-empresas-disputan-gasto-defensa-4-000-millones-mas-ano.html

[32] NAVANTIA, *SCOMBA/CATIZ*, 2025. [Sistema de combate naval]. Disponible en: https://www.navantia.es/es/producto/scomba-catiz/?utm_source=chatgpt.com

[33] INDRA, *Defence Systems*, https://www.indracompany.com/es/defence-systems

[34] Scaliter, J. (2025, mayo 10). *Así es Valero, el nuevo dron completamente español al que Indra ha definido como camaleónico*. La Razón. https://www.larazon.es/tecnologia/asi-valero-nuevo-dron-completamente-espanol-que-indra-definido-como-camaleonico_20250510681f371c57a5aa2cde1f74ef.html

[35] INDRA, *Pelicano: RPAS de despegue y aterrizaje vertical automático*, 2020. [Documento técnico en PDF]. Disponible en: https://www.indracompany.com/sites/default/files/indra_pelicano_rpas_despegue_y_aterrizaje_vertical_automatico_es_2020.pdf(consultado el 19/06/2025).

[36] INDRA, *Indra Air Drones*, 2019. Disponible en: https://www.indracompany.com/es/indra-air-drones

[37] Valls, F. H. (2025, marzo 16). *Seis empresas se disputan el gasto en defensa: 4.000 millones más cada año*. La Vanguardia. https://www.lavanguardia.com/economia/20250316/10484065/seis-empresas-disputan-gasto-defensa-4-000-millones-mas-ano.html

[38] de Antonio, J. (2024, abril 25). *Airbus, Indra y Navantia lideran el sector de defensa español*. La Razón. https://www.larazon.es/economia/airbus-indra-navantia-lideran-sector-defensa-espanol_20240425662a3436c18d400001865983.html

armamentos de infantería (lanzagranadas, fusiles automáticos) y la munición correspondiente[39]. Actualmente participa en la fabricación del nuevo vehículo 8×8 Dragón a través del consorcio Tess Defence, con un presupuesto superior a los 2.500 millones de euros[40].

Por último, ITP Aero, es el principal fabricante nacional de motores de propulsión militares y participa como socio en algunos de los principales consorcios internacionales de propulsión aeroespacial: Eurojet (motor EJ200 del Eurofighter)[41], Europrop International (motor TP400 del A400M), y MTRI (motor del helicóptero Tigre)[42]. También ha sido seleccionado como socio clave en el desarrollo del motor para el futuro caza FCAS, fortaleciendo así su posición como uno de los pilares tecnológicos del sector aeronáutico militar español[43].

La salud y capacidad de crecimiento de estas grandes compañías dependen tanto de sus plantas y centros de innovación como de la red de proveedores de primer nivel que suministran componentes críticos y tecnología estratégica, condicionando la autonomía industrial de España en escenarios de alta demanda.

Por ejemplo, Airbus Defence & Space colabora con la empresa española AERTEC, que ha sido seleccionada como proveedor de servicios de ingeniería de fabricación en sus plantas de España y Alemania. Su trabajo se centra en la industrialización de procesos, ingeniería de sistemas y desarrollo de utillaje, incorporando soluciones digitales y automatización[44]. También trabaja con Aciturri, especializada en aeroestructuras y

[39] (S/f-b). Wikipedia.org. https://es.wikipedia.org/wiki/Santa_Bárbara_Sistemas

[40] Carrasco, B. (2023, abril 21). *Defensa inyectará otros 420 millones de euros en el VCR 8x8 Dragón del Ejército*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4260328/defensa-inyectara-otros-420-millones-euros-vcr-8x8-dragon-ejercito

[41] *ITP Aero jugará un papel clave en el contrato de EUROJET para suministrar 59 motores EJ200 al Ejército del Aire y del Espacio de España*. (2024, diciembre 20). Itpaero.com. https://www.itpaero.com/itp-aero-jugara-un-papel-clave-en-el-contrato-de-eurojet-para-suministrar-59-motores-ej200-al-ejercito-del-aire-y-del-espacio-de-espana/

[42] *Defensa – Fabricante de motores aeronáuticos y turbinas*. (s/f). Itpaero.com. https://www.itpaero.com/es/defence/

[43] Vadillo, J. (2022, diciembre 2). *ITP Aero firma su entrada en el programa del caza europeo FCAS*. Ediciones EL PAÍS S.L. https://cincodias.elpais.com/cincodias/2022/12/02/companias/1669979930_159094.html

[44] AERTEC. (2025, febrero 7). *AERTEC refuerza su alianza con Airbus Defence*. Aertec. https://aertecsolutions.com/noticias/aertec-seleccionada-de-nuevo-por-airbus-defence-and-space-como-proveedor-de-servicios-de-ingenieria-en-espana-y-alemania/

componentes de motor, que suministra piezas clave para diversos programas aeronáuticos[45], incluyendo el avión de transporte militar A400M[46].

Navantia, en su producción naval avanzada, colabora con proveedores como GMV, que es una compañía española que trabaja en soluciones tecnológicas avanzadas para defensa y seguridad. GMV suministra sistemas de navegación táctica, como la familia Senda, los cuales están diseñados para su integración en plataformas navales, incluyendo las fragatas F-100 y las futuras F-110. Estos sistemas destacan por su resistencia a interferencias y capacidades anti-jamming, que garantizan la autonomía operativa en entornos complejos[47]. GMV, con sus tecnologías, ayuda así a reforzar la soberanía tecnológica y la resiliencia operativa de los programas navales de Navantia. Por otro lado, Thales, una compañía francesa, produce en España el sistema de comunicación submarino Tuum-6, un componente esencial de la suite acústica que equipa las fragatas F-110[48].

Indra también mantiene alianzas estratégicas con empresas europeas, como la belga Intersoft Electronics, con quien colabora en el desarrollo y despliegue de soluciones antidrón y radares militares. Ambas compañías buscan combinar capacidades tecnológicas para reforzar su posición en el mercado europeo de defensa aérea, en una apuesta conjunta por la producción local y el soporte directo a las fuerzas armadas del continente[49].

Santa Bárbara Sistemas, como filial española de General Dynamics, recibe tecnología punta de la misma para la fabricación de vehículos, como los 8x8 Piraña del Ejército de Tierra. Además, esta tecnología que le provee GDELS a Santa Bárbara le ha permitido

[45] ACITURRI AERONÁUTICA, *Aciturri Aeronáutica*, Asociación TEDAE (asociado), publicada hace aproximadamente 1,4 años. Disponible en: https://tedae.org/asociado/aciturri-aeronautica/

[46] ACITURRI AEROSTRUCTURES, *Programs*, 2025. Disponible en: https://www.aciturri.com/en/aerostructures/programs

[47] InfoDefensa, R. D. (2025, mayo 16). *GMV expone en Feindef los sistemas de navegación táctica para las fragatas F-100 y el VCR 8x8*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5290412/gmv-refuerza-feindef-soberania-espanola-navegacion-militar-sistemas-senda-isnav-nerva

[48] InfoDefensa, R. D. (2021, junio 16). *Thales producirá en España el sistema de comunicación submarino de las fragatas F-110*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/3123141/thales-producira-espana-sistema-comunicacion-submarino-fragatas-f-110

[49] Romera, J. (2025, junio 16). *Indra se alía en defensa con la empresa belga Intersoft y confirma el interés por Iveco Defence*. ElEconomista. https://www.eleconomista.es/industria/noticias/13418364/06/25/indra-se-alia-en-defensa-con-la-empresa-belga-intersoft-y-confirma-el-interes-por-iveco-defence.html

desarrollar el vehículo Dragón para el Ejército de Tierra también[50]. Por lo que se podría destacar a GDELS como un valioso proveedor de tecnología para SBS, y para España.

Por último, ITP Aero recibe tecnología y colabora con empresas como Rolls-Royce, como por ejemplo para el desarrollo de motores como los Wingman, que son para futuros aviones no-tripulados de gran tamaño. Ambas empresas colaboran conjuntamente para desarrollar lo que consideran «una solución de propulsión vanguardista y eficiente» para los drones de ITP Aero[51].

Pese al esfuerzo presupuestario previsto para 2025, las Fuerzas Armadas españolas continúan mostrando limitaciones operativas graves. Según analistas y militares, España sigue sin contar con una reserva estratégica de munición suficiente, ni siquiera para un conflicto de baja intensidad, y carece de capacidades clave como misiles balísticos propios, sistemas antimisil de alta cobertura o una flota de drones adecuada. Estas carencias evidencian que la capacidad industrial nacional aún no puede sostener un conflicto prolongado sin recurrir a proveedores internacionales, reforzando la necesidad de planificación estratégica y priorización de inversiones[52].

Esta falta de autosuficiencia se hace evidente también en el ámbito industrial, muchos componentes, desde misiles guiados[53] hasta microchips militares[54], siguen dependiendo de países terceros como EEUU, y afirman que aún no existe una producción nacional

[50] defensa.com. (2025, marzo 18). *Comunicado de Santa Brbara en medio de la polmica con Indra*. Defensa.com. https://www.defensa.com/industria/gdels-santa-barbara-sistemas-pone-puntos-sobre-i

[51] *Rolls-Royce Deutschland e ITP Aero unen sus fuerzas para crear un motor Wingman para futuros aviones no-tripulados de gran tamaño*. (2024, junio 5). Itpaero.com. https://www.itpaero.com/rolls-royce-deutschland-e-itp-aero-unen-sus-fuerzas-para-crear-un-motor-wingman-para-futuros-aviones-no-tripulados-de-gran-tamano/

[52] Trelles, G. (2025a, marzo 13). *Desde misiles balísticos hasta muchos «drones baratos», las armas que precisa España: «No tenemos munición ni para una guerra pequeña»*. infobae. https://www.infobae.com/espana/2025/03/13/desde-misiles-balisticos-hasta-muchos-drones-baratos-las-armas-que-precisa-espana-no-tenemos-municion-ni-para-una-guerra-pequena/

[53] Mata, A. (2023, noviembre 16). España se prepara para aumentar su arsenal de armamento estadounidense por un valor de 16.900 millones de euros. Newtral. https://www.newtral.es/espana-aumentar-arsenal-armamento-estadounidense-millones-de-euros/20231116/

[54] Vicente, J., & Ruiz, M. P. (2025, abril 22). *España y Europa pueden armarse sin Estados Unidos: el 80% del nuevo gasto militar se queda en casa*. laSexta. https://www.lasexta.com/programas/lasexta-clave/espana-europa-pueden-armarse-estados-unidos-80-nuevo-gasto-militar-queda-casa_202504226807edf0ea4dfb0001c55c73.html

capaz de sostener la demanda que exigiría un conflicto prolongado, afirman que «Hay muchas capacidades que nos faltan»[55].

El Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa, presentado por el Gobierno este mismo año, parece reconocer esas deficiencias y destina 10.471 millones de euros a subsanar parte de las mismas. De ellos, 1.962,98 millones se dedicarán a «Instrumentos de defensa y disuasión», centrados principalmente en actualizar sistemas obsoletos y adquirir otros nuevos. Entre las principales inversiones destacan la adquisición de un sistema de artillería ATP de ruedas para sustituir al M-109 A5 del Ejército (300 M €), el desarrollo de nuevos vehículos de cadenas que reemplacen al TOA (200 M €), y la modernización de las fragatas «Álvaro de Bazán» (225 M €)[56]. Además, se contempla el reemplazo del buque de aprovisionamiento BAC Patiño (100 M €), el desarrollo de un nuevo vehículo de combate de cadenas tipo Pizarro (60 M €), y la creación de un sistema lanzador embarcado de defensa antimisil (70 M €). Se incluyen también 564,98 millones para el establecimiento de una reserva estratégica de munición y explosivos conforme a estándares OTAN, que intenta resolver una de las carencias más críticas[57].

Además, este verano, se reveló la intención de la Armada de adquirir un nuevo portaaviones convencional, con capacidad para operar 30 aviones de última generación, además de un nuevo portaaviones anfibio (similar al Juan Carlos I)[58]. Según confirma EFE, Navantia sería la encargada de desarrollar este proyecto junto a la Armada, suponiendo todo un reto para la industria nacional marítima. El hecho de que la Armada ponga el foco en el desarrollo de dos nuevos portaaviones expone la carencia actual que

[55] Trelles, G. (2025a, marzo 13). *Desde misiles balísticos hasta muchos «drones baratos», las armas que precisa España: «No tenemos munición ni para una guerra pequeña»*. infobae. https://www.infobae.com/espana/2025/03/13/desde-misiles-balisticos-hasta-muchos-drones-baratos-las-armas-que-precisa-espana-no-tenemos-municion-ni-para-una-guerra-pequena/

[56] Gobierno de España. (2025). *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa*. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf

[57] Gobierno de España. (2025). *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa*. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf

[58] Mayo, B. (2025, junio 25). La Armada española trabaja ya en un portaviones capaz de operar 30 aviones de última generación. Agencia EFE. https://efe.com/espana/2025-06-25/portaaviones-armada-espanola-ejercito/

había en ese sector, y la necesidad que tiene la Armada de expandir su flota para llevar a cabo sus funciones marinas con un éxito aún mayor.

En este punto, tuve la oportunidad de conversar con el General de Brigada retirado Salvador Sánchez Tapia, quien ofreció una visión crítica sobre los retos que enfrenta España en materia de defensa. Según subrayó, el país mantiene importantes carencias: desde la falta de municiones y sistemas de defensa aérea, hasta la ausencia de artillería de largo alcance, drones armados y capacidades espaciales. Recordó también que plataformas como el Leopard 2E empiezan a quedarse obsoletas frente a la nueva generación de carros europeos.

El General incidió asimismo en el déficit de personal cualificado, advirtiendo que no basta con adquirir nuevos submarinos si luego no se dispone de tripulaciones para operarlos. A ello añadió la necesidad de sistemas propios de comunicaciones tácticas y estratégicas, condición indispensable para garantizar la autonomía operativa.

En su análisis, España debería abrir nuevas líneas de producción y prever con antelación el tiempo que necesita la industria para crecer, robotizarse y formar personal. No obstante, reconoció que, a corto plazo, será inevitable diversificar fuentes de adquisición, combinando producción nacional con compras en el extranjero. Aunque defendió la prioridad europea, recordó que determinados sistemas, como los F-35 de despegue vertical**,** siguen siendo exclusivos de Estados Unidos y no pueden ser reemplazados en el corto plazo.

En definitiva, Sánchez Tapia advierte que el rearme no puede limitarse a una cuestión de gasto o adquisiciones puntuales: requiere planificación industrial, inversión en personal y claridad estratégica. De lo contrario, España corre el riesgo de contar con Fuerzas Armadas incompletas, incapaces de sostener en el tiempo las capacidades que pretende desplegar[59].

Posible aumento en la producción

Está claro que, una vez aprobados los PGE 2025, el lado presupuestario en teoría, estaría cubierto y asegurado, por lo que habría que ver más allá de lo económico y mirar hacia las capacidades de la industria armamentística española y la europea, para poder

[59] Sánchez Tapia, S. (2025, junio). Entrevista personal con el autor.

sacar conclusiones sobre si podrían o no escalar la producción a un ritmo constante. Como se ha visto previamente, el gasto en defensa está cerca de llegar al 2% del PIB, con los dos anuncios de paquetes económicos presentados por el presidente, uno de 10.471 millones[60] y otro de 15.600 millones de euros[61]. Esto se sumaría a los 22.609,9 millones[62] que ya se invierten desde los presupuestos del 2023, dejando una cifra total de gasto en defensa de unos 48.680 millones de euros. Con esta cantidad, España dispone por primera vez en décadas de recursos suficientes para abordar un rearme estructural, pero eso no implica necesariamente que esté preparada para ejecutarlo con eficacia.

Gran parte de esta inversión se canalizará principalmente a través de los llamados Programas Especiales de Modernización (PEM), de los cuales se han aprobado ya más de 30 nuevos[63]. Estos abarcan un abanico amplio de capacidades: desde vehículos de combate de cadenas para sustituir a los antiguos TOA (200 M€) o cañones autopropulsados (300 M€), hasta la modernización de fragatas F-100 (225 M€) y la construcción de un nuevo buque de aprovisionamiento logístico (BAC) (100 M€) , un buque hidrográfico (60 M€) y un nuevo buque de guerra electrónica (105 M€). También se contemplan vehículos lanzapuentes (116 M€), drones de reconocimiento (3 M€), un sistema lanzador embarcado antiaéreo (70 M€), un nuevo entrenador aéreo avanzado para pilotos (275 M€), dos nuevos satélites SAR (200 M€) y mejoras en ciberseguridad y comunicaciones tácticas[64]. A nivel naval, destaca el avance del programa de fragatas

[60] Pia, R. (2025, abril 22). Snchez anuncia 10.471 millones extras en defensa y seguridad para llegar al 2% del PIB este año tras la presión de la OTAN. El Mundo. https://www.elmundo.es/espana/2025/04/22/68075457e9cf4a6a2c8b4597.html

[61] Jorrín, J. G. (2025, junio 10). *El Gobierno eleva en otros 15.600 millones el presupuesto de Defensa sin pasar por el Congreso*. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/economia/2025-06-10/gobierno-eleva-15-600-millones-presupuesto-defensa-sin-pasar-por-el-congreso_4148674/

[62] *España - Gasto público Defensa*. (2025, febrero 5). Datosmacro.com. https://datosmacro.expansion.com/estado/gasto/defensa/espana

[63] InfoDefensa, R. D. (2025, julio 1). *El Gobierno aprueba 16 nuevos techos de gasto que garantizan la financiación plurianual de los nuevos PEM*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5350922/gobierno-aprueba-16-nuevos-techos-gasto-garantizan-financiacion-plurianual-nuevos-pem

[64] Gobierno de España. (2025). *Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa*. https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf

F-110, cuya ejecución va incluso por delante del calendario, con Navantia trabajando a ritmo elevado y coordinado con la Armada[65].

Sin embargo, no todos los proyectos avanzan al mismo ritmo. El caso del blindado 8×8 *Dragón*, uno de los más emblemáticos, acumula años de retrasos y dificultades en la entrega. La disputa entre Indra y General Dynamics (Santa Bárbara Sistemas) por la gestión industrial del proyecto ha revelado una debilidad estructural de la industria terrestre española: falta de cohesión, escasa capacidad de escalar producción y dependencia de proveedores extranjeros[66]. El submarino S-80, por su parte, también sufrió sobrecostes y retrasos, aunque el calendario se ha estabilizado tras un nuevo acuerdo con Navantia en 2024[67]. En contraste, el programa F-110 demuestra que, cuando existe experiencia consolidada y coordinación industrial, la industria nacional puede rendir con eficacia.

Respecto al nuevo portaaviones encargado por la Armada, aún sin luz verde presupuestaria, podría concretarse en el horizonte 2035–2040. Aunque supondría todo un reto, pues podría albergar hasta 40 aeronaves y llegar a pesar 40.000 toneladas[68]. La viabilidad técnica existe, pues Navantia ya construyó el *Juan Carlos I* y está detrás de las F-110, pero los obstáculos son el coste, el plazo (más de una década de desarrollo) y la falta de unos presupuestos anuales que le dediquen la partida presupuestaria necesaria para poder empezar a desarrollarlo cuanto antes.

Habiendo visto todo lo que se prevé adquirir/construir, la pregunta clave es si la industria nacional está en condiciones reales de absorber estos fondos y traducirlos en dichas capacidades operativas en plazos razonables. España cuenta con sus múltiples empresas punteras, Navantia, Indra, Airbus, Santa Bárbara etc, pero el ecosistema

[65] *NAVANTIA: Three F110 frigates now under construction in Spain*. (2025, abril 28). Naval News. https://www.navalnews.com/naval-news/2025/04/navantia-three-f110-frigates-now-under-construction-in-spain/

[66] Rodríguez, A. (2024, diciembre 16). *Dimite el jefe del programa 8x8 «Dragón» en Defensa al ver que no llegan los blindados*. The Objective. https://theobjective.com/espana/politica/2024-12-16/dimite-8x8-dragon-defensa-blindados/

[67] Carrasco, B. (2024, noviembre 19). *Defensa y Navantia acuerdan un nuevo calendario para el S-80: el segundo submarino llegará en otoño de 2026*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5076459/defensa-navantia-acuerdan-nuevo-calendario-programa-s-80-segundo-submarino-llegara-otono-2026

[68] Soriano, G. (2025, junio 25). *Navantia ya trabaja en el estudio de viabilidad de un portaaviones puro para la Armada al que acompañarán otros dos tipo LHD*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5343474/navantia-trabaja-estudio-viabilidad-portaaviones-puro-par-armada-acompanaran-otros-tipo-lhd

industrial tiene tres limitaciones clave destacables: escala, velocidad y autonomía tecnológica.

En cuanto a escala, expertos y responsables coinciden en que la industria militar española es notable pero mucho más reducida que la de sus vecinos, lo que condiciona su capacidad de respuesta frente a aumentos bruscos de demanda. Como señala el contraalmirante José Antonio Toro, subdirector de Industria de Defensa del MDE, «en comparación con nuestros competidores, la industria de defensa española es más pequeña y está más fragmentada» (*Rodríguez, 2025*)[69]. Basándonos en cifras absolutas, la media anual de demanda de Defensa en España es una fracción de la de las principales potencias europeas, aproximadamente la mitad de Italia, una cuarta parte de Alemania y una sexta parte de Francia/Reino Unido[70]. Este desfase explicaría que las firmas nacionales carezcan de la experiencia en fabricación masiva de cientos y cientos de unidades (y entregas exprés) que caracterizan a las grandes empresas de defensa extranjeras.

Podemos ver que, en contraste con España, las empresas líderes europeas fabrican armamento a una mayor escala para sus ejércitos y para exportación a terceros países. Por ejemplo, la empresa francesa Dassault Aviation, especializada en cazas, entregó 21 cazas Rafales (14 a Francia, 7 a clientes extranjeros) en tan solo 2024 y su cartera de pedidos a fin de 2024 sumaba 220 Rafales (164 para exportación)[71]. Dassault lleva décadas produciendo decenas de cazas al año (con pedidos garantizados para próximos lustros), a diferencia de cualquier fabricante español. Otra empresa francesa, Naval Group, que construye fragatas, submarinos y corbetas, en 2024 alcanzó ingresos de 4.400 M€ (2% más que en 2023). Ese año lanzó el submarino brasileño *Tonelero*, entregó la segunda corbeta de Emiratos Árabes Unidos y el submarino francés ***Tourville***

[69] Rodriguez, O. C. (2025, enero 16). Escribano, primer accionista de Indra tras la SEPI, alienta una mayor concentración de la industria de la defensa en España. Economía Digital. https://www.economiadigital.es/empresas/escribano-concentracion-espana.html

[70] Navarro, E. (2024, febrero 26). *La industria española de Defensa en el siglo XXI (y2)*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/4736681/industria-espanola-defensa-siglo-xxi-y2

[71] *Deliveries, order intakes and backlog in number of new aircraft as of December 31, 2024*. (2013, abril 26). Dassault Aviation, a Major Player to Aeronautics; Dassault Aviation. https://www.dassault-aviation.com/en/group/press/press-kits/deliveries-order-intakes-and-backlog-in-number-of-new-aircraft-as-of-december-31-2024/

(Barracuda #3). En total, el libro de pedidos de Naval Group era de 18.200 M€ a fin de 2024[72], lo que podría asegurar una producción sostenida de buques de guerra.

La alemana Rheinmetall, que es una multinacional de vehículos blindados y municiones, en 2024 facturó 9.751 M€ (+36% interanual), de los cuales cerca del 80% provino de defensa. Su cartera superó los 55.000 M€(cifra récord), con pedidos masivos de blindados, munición y sistemas. Por ejemplo, su división de vehículos cerró 2024 con 3.790 M€ en ventas (un 45% más que en 2023), reflejo de proyectos como la ampliación de la producción de carros de combate Leopard u otros blindados en cadena. Además, Rheinmetall está invirtiendo miles de millones para aumentar plantillas y plantas (casi 8.000 M€ en dos años) para sostener estos niveles de producción[73].

Por último, la italiana Leonardo, que es un conglomerado aeroespacial/defensa, cerró 2024 con ingresos de 17.800 M€ y nuevos pedidos por 20.900 M€. En 2024 creció un 11% respecto a 2023[74]. Con divisiones de helicópteros, aviación, electrónica y sistemas de defensa, Leonardo opera múltiples plantas de producción de rotores, fuselajes, radares, etc, alimentando ejércitos italiano y extranjeros. Estos ejemplos demuestran que Francia, Alemania e Italia disponen de gigantes industriales capaces de fabricar decenas o cientos de sistemas al año (aviones, barcos, tanques o municiones) tanto para su mercado interno como para exportación.

Por el contrario, las principales firmas españolas del sector manejan volúmenes anuales mucho menores, por ejemplo, Indra, en 2024 alcanzó ingresos de unos 4.843 M€, un 12% más que en 2023. Sin embargo, la mayor parte de sus ventas, un 62%, proviene de su filial tecnológica, Minsait, la cual ya planean vender para poder invertir más en Indra[75]. Por tanto, su negocio de equipos de defensa representa solo un dígito porcentual del total de sus ingresos, y por ende, de su fabricación. Indra está reforzando ahora su capacidad productiva para encarar la demanda en defensa, como señalan sus directivos,

[72] Naval Group. (2024). *Annual Report*. https://www.naval-group.com/sites/default/files/2025-04/Annual%20report%20Naval%20Group%202024%20EN_0.pdf#:~:text=REVENUE%20The%20group's%20revenue%20for,bill%20ratio%20was%201.88

[73] *Financial figures FY 2024 – New all-time records*. (s/f). Rheinmetall. Recuperado el 14 de julio de 2025, de https://www.rheinmetall.com/en/media/news-watch/news/2025/03/2025-03-12-rheinmetall-financial-figures-fical-year-2024

[74] p. A., L. S. (2025, febrero 20). *Leonardo: Board of Directors reviewed 2024 preliminary results*. Leonardo.com; Leonardo S.p.A. https://www.leonardo.com/en/press-release-detail/-/detail/20-02-2025-leonardos-fy2024-financial-preliminary-results

[75]https://www.elconfidencial.com/empresas/2025-02-26/indra-gana-278-millones-en-2024-un-35-mas-impulsado-por-su-negocio-de-defensa_4074091/#:~:text=Aunque sus ingresos siguen dependiendo,será para invertir en esta

«el pilar para crecer» es aumentar la capacidad industrial mediante nuevos planes de industrialización, racionalización de proveedores y expansión de líneas de producción[76]. Una prueba de este refuerzo es la fábrica de radares que abrió Indra el año pasado, la más grande de España y de las más grandes de Europa[77].

Por otro lado, Navantia, facturó 1.528 M€ en 2024, lo que supone un incremento de 6,6%, principalmente por la construcción de fragatas F-110, submarinos S-80, corbetas Avante SA, aunque solo supone un tercio de sus ingresos[78], puesto que los servicios de mantenimiento y la división de energías verdes suponen más del 50% de sus ingresos. Esto se traduce a que, por el momento, Navantia construye unas pocas embarcaciones al año, especialmente en comparación con los programas franceses de Naval Group. Aunque cabe destacar el esfuerzo que está llevando a cabo Navantia por incrementar sus capacidades productivas, pues en 2024 contrató a más de 700 personas e invirtió el 10% de sus ingresos en I+D+i y hace unos meses adquirió nuevos astilleros en Inglaterra para poder hacer frente a las nuevas demandas productivas extranjeras[79].

Según el Gobierno, aunque el 89 % de los fondos del plan se invertirán en España[80], eso no asegura que toda la cadena de proveedores esté lista para responder con rapidez, lo que condiciona la eficacia del rearme en el corto plazo. Con demanda nacional limitada y un mercado relativamente pequeño, aunque en aumento, podemos ver que las grandes compañías españolas no están acostumbradas a fabricar sistemas de armas a gran escala ni en plazos muy cortos, y esto va a suponer un reto para el país en conjunto.

[76] Carrasco, B. (2025, marzo 1). *El plan de Indra en Defensa: del aumento de la producción a los vehículos militares y la munición merodeadora*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5198375/plan-indra-defensa-aumento-produccion-nuevas-tecnologias-como-municion-merodeadora

[77] TEDAE. (2020, enero 23). *Indra inaugura la mayor fábrica de radares de España y una de las mayores de Europa*. TEDAE. https://tedae.org/defensa/indra-inaugura-la-mayor-fabrica-de-radares-de-espana-y-una-de-las-mayores-de-europa/

[78] *NAVANTIA incrementa su cifra de negocio un 6,6% en 2024 y refuerza su apuesta por la innovación tecnológica*. (s/f). SEPI. Recuperado el 14 de julio de 2025, de https://www.sepi.es/es/sala-de-prensa/noticias/navantia-incrementa-su-cifra-de-negocio-un-66-en-2024-y-refuerza-su-apuesta

[79] Rodríguez, J. (2025, enero 28). *Navantia consuma su plan y compra el astillero inglés que construyó el «Titanic»*. La voz de Cádiz. https://www.lavozdigital.es/provincia/navantia-consuma-plan-compra-astillero-ingles-construyo-20250128084934-ntv.html

[80] Grande, R. G. (2025, abril 23). *Tanques, obuses y munición: el Gobierno destinará casi dos mil millones a «instrumentos de defensa y disuasión»*. RTVE.es. https://www.rtve.es/noticias/20250423/tanques-obuses-municion-gobierno-destinara-casi-dos-mil-millones-instrumentos-defensa-disuasion/16551216.shtml

En el área de velocidad, podemos ver algunos antecedentes preocupantes. El programa del Vehículo de Combate 8×8 *Dragón,* como se ha mencionado anteriormente, acumula años de demoras. En febrero de 2025 la Secretaria de Estado de Defensa advirtió que el consorcio fabricante, Tess Defence, no había cumplido los plazos, y reconoció que «se ha demorado la entrega de los vehículos en producción» hasta posponer todo el calendario a 2025[81]. De hecho, las primeras 92 unidades prometidas para diciembre de 2024 apenas se completaron en abril de 2025, casi cinco años después de la firma del contrato en 2020[82]. Estos retrasos han obligado al Ministerio a tener que estar reprogramando continuamente las entregas e incluso a considerar sanciones económicas por incumplimiento[83].

La ejecución del presupuesto de modernización también ha sido deficiente. Según la Intervención General de la Administración del Estado, Defensa dejó sin gastar unos 1.051 millones de euros en 2024, es decir, apenas ejecutó el 93% de sus obligaciones reconocidas[84]. Esta sub-ejecución presupuestaria podría reflejar trabas administrativas en la gestión de los fondos, que podrían suponer un impedimento para el rearme efectivo. Por otro lado, los programas especiales de modernización (PEM) aprobados recientemente implican grandes compromisos a largo plazo, puesto que, todos estos proyectos tienen una duración prevista de al menos cinco años (hasta 2030 o más)[85], de modo que aunque los contratos se firmen pronto, los primeros resultados tangibles no aparecerán hasta dentro de unos años, y en la práctica eso significa que muchas de esas unidades o sistemas operativos tardarán en ver la luz.

En cambio, la industria naval si ha demostrado mayor ritmo de entrega, aunque al límite de su capacidad. Navantia avanza a un aparente buen ritmo con los grandes programas

[81] Newsroom. (2025, febrero 20). *Defensa reprende a Tess Defence por el 8x8 pero elude confirmar si le multará por los retrasos en las entregas*. infobae. https://www.infobae.com/america/agencias/2025/02/20/defensa-reprende-a-tess-defence-por-el-8x8-pero-elude-confirmar-si-le-multara-por-los-retrasos-en-las-entregas/

[82] Bass, P. (2025, abril 18). *Spanish Army receives first batch of VCR 8×8 Dragón vehicles*. Defense Magazine. https://www.defensemagazine.com/article/spanish-army-receives-first-batch-of-vcr-8x8-dragon-vehicles

[83] González, M. (2024, diciembre 19). *Defensa impondrá una sanción multimillonaria por el retraso del nuevo blindado del Ejército de Tierra*. Ediciones EL PAÍS S.L. https://elpais.com/economia/2024-12-19/defensa-impondra-una-sancion-multimillonaria-por-el-retraso-del-nuevo-blindado-del-ejercito-de-tierra.html

[84] Dolz, C. (2025, abril 8). *El Gobierno no logra agotar el presupuesto en defensa: dejó 1.000 M sin ejecutar en 2024*. El Confidencial. https://www.elconfidencial.com/economia/2025-04-08/gobierno-deja-sin-ejecutar-1-000-millones-defensa-2024_4103969/

[85] de Santos, Á. L. (2025, junio 11). *El Gobierno da luz verde a 12 programas para modernizar las Fuerzas Armadas valorados en 15.635 millones*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5325934/gobierno-da-luz-verde-destinar-15635-millones-hasta-2037-modernizar-fuerzas-armadas

de la Armada, entre ellos podemos destacar el programa de fragatas F-110, que progresa según lo previsto. La construcción de la tercera fragata, F113 *Menéndez de Avilés,* arrancó con tres meses de adelanto sobre el calendario original, y la quilla de la segunda fragata, F112 *Roger de Lauria,* se colocó siete meses antes de lo previsto en el contrato[86]. La empresa destacaba en abril que las tres primeras F-110 ya estaban en construcción simultánea y a buen ritmo[87]. Es más, recientemente, Navantia puso a flote la F111 «Bonifaz», destacando su celeridad productiva y poniendo el foco en las cuatro unidades restantes que llegarán antes del 2030[88]. Además, el segundo submarino S-80 Narciso Monturiol está cerca de ponerse a flote, tras tener que reconfigurar su calendario por una serie de demoras, y ahora está previsto para 2026[89]. Ahora Navantia debe afrontar a la vez múltiples encargos, puesto que además de los F-110 y S-80, se ha firmado ya la orden de ejecución del nuevo Buque de Aprovisionamiento en Combate (BAC) de 650 M€, además, se prevé modernizar los dos buques anfibios junto con la construcción del buque de guerra electrónica[90]. Esta carga excepcional de trabajo podría situar a la empresa al límite de su capacidad productiva.

En síntesis, esta información podría evidenciar que la modernización militar española arrastra retrasos significativos; los programas de tierra, como los Dragón, acumulan años de demora, la ejecución presupuestaria se atrasa y los nuevos contratos apenas están empezando, mientras que la Armada avanza con éxito pero con su industria naval trabajando a un rendimiento ya muy elevado.

---

[86] *Navantia está construyendo en simultánea tres fragatas F110 para la Armada Española*. (s/f). Webinfomil.com. Recuperado el 15 de julio de 2025, de https://www.webinfomil.com/2025/04/navantia-esta-construyendo-en.html

[87] *Navantia avanza en el programa de fragatas F-110: Los tres primeros buques de la serie están ya en construcción en Ferrol*. (s/f). Navantia. Recuperado el 15 de julio de 2025, de https://www.navantia.es/es/actualidad/notas-prensa/navantia-avanza-en-el-programa-de-fragatas-f-110-los-tres-primeros-buques-de-la-serie-estan-ya-en-construccion-en-ferrol/

[88] El País. (2025, 11 de septiembre). *España lanza a la mar una de las fragatas de combate más avanzadas del mundo, la F111 'Bonifaz' de Navantia*. *El País*. Recuperado el 15 de julio de 2025, de https://elpais.com/economia/2025-09-11/espana-lanza-a-la-mar-una-de-las-fragatas-de-combate-mas-avanzadas-del-mundo-la-f111-bonifaz-de-navantia.html

[89] Trelles, G. (2025, mayo 16). *Navantia pondrá a flote el segundo submarino S-80 antes del verano y botará la primera fragata F-110 en septiembre*. infobae. https://www.infobae.com/espana/2025/05/16/navantia-pondra-a-flote-el-segundo-submarino-s-80-antes-del-verano-y-botara-la-primera-fragata-f-110-en-septiembre/

[90] InfoDefensa, R. D. (2025a, abril 25). *Navantia se posiciona ante el nuevo plan en Defensa: «Estamos preparados para dar respuesta a las necesidades»*. Revista Defensa InfoDefensa. https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5267320/navantia-posiciona-cara-nuevos-programas-defensa-tenemos-todos-elementos-lideres-europa

Por último, en cuanto a la autonomía tecnológica, España sigue dependiendo del exterior para componentes clave, tales como semiconductores, sistemas de misiles o proyectiles. España, como toda Europa, carece de fábricas de chips y además, actualmente no se está logrando atraer plantas de producción de los mismos. De modo que la industria de defensa depende de las importaciones del exterior para poder tener su núcleo electrónico de: radares, sistemas de guía, comunicaciones militares, etc. Y, aunque hay voluntad por parte de los países de la Unión Europea, e incluso ya hay partes productivas de ese ecosistema en la Comunitat Valenciana, Cataluña o Galicia, de momento el desarrollo de una industria propia europea de producción masiva de chips sigue en el aire[91].

En el área de sistemas de misiles, nuestro país no ha desarrollado un misil guiado anticarro o antiaéreo totalmente propio, y continúa dependiendo de socios extranjeros, lo que limita su autonomía tecnológica plena. Tenemos el *Spike LR2,* misil anticarro de origen israelí, cuyas partes se fabrican en España pero el cerebro lo fabrica la empresa Israelí Rafael. Es decir, España no produce la parte más vital del propio misil, depende de un tercero y su rol queda limitado a ensamblar los componentes, dejando a la industria sin autonomía total en el sistema[92].

Ahora, la situación parece que va a cambiar, pues dado el contexto del conflicto Israelí-palestino, el Gobierno de España ha decidido alejarse de la compra de armas y tecnología del país hebreo, tratando además de impulsar así una mayor independencia tecnológica. El Ministerio de Defensa revocó la licencia para fabricar en España el misil anticarro Spike LR2, un contrato de 1.680 unidades valorado en 285M€. La ministra y portavoz del Gobierno, Pilar Alegría, dejó claro que el objetivo es conseguir «una desconexión total de la tecnología israelí»[93], lo cual podría exponer aún más la dependencia tecnológica española del extranjero, pues no es el único caso. El programa del lanzacohetes múltiple SILAM ha tenido que ser rediseñado, pues su sistema de propulsión PULS, desarrollado por la empresa Elbit, de Israel, tampoco se va a seguir

[91] del Castillo, C. (2025, marzo 23). *Europa ha fallado totalmente en atraer una fábrica de chips avanzados*. ElDiario.es. https://www.eldiario.es/tecnologia/europa-fallado-totalmente-atraer-fabrica-chips-avanzados_128_12152383.html

[92] Molpeceres, D. (2024, mayo 28). *De misiles a lanzacohetes: las nuevas armas de España con tecnología israelí, pendientes de la crisis diplomática*. El Independiente. https://www.elindependiente.com/economia/2024/05/29/de-misiles-a-lanzacohetes-las-armas-del-ejercito-con-tecnologia-israeli-mas-sensibles-a-la-crisis-diplomatica/

[93] Medrano, T. (2025, junio 3). *España cancela un contrato para misiles antitanque fabricados por una filial israelí*. AP News. https://apnews.com/article/espana-israel-contrato-misiles-abda48e5220a84b788d86922f8c22fd6

usando. Defensa ahora busca un propulsor alternativo de origen nacional, pero, como advierte Cadena SER, este giro «podría retrasar los planes de desarrollo» del SILAM, puesto que las pruebas de fuego se habían previsto para mediados de 2025. Los fabricantes del misil, Escribano y Expal, afirman que están trabajando para poder minimizar cualquier demora y para ello están valorando todas las alternativas disponibles[94]. Por lo que, reemplazar componentes externos por desarrollos propios en misiles como Spike o SILAM requiere reelaborar el diseño de los mismos, además de la inversión y tiempo de desarrollar dichos componentes a sustituir, y tiene como posible riesgo los retrasos sobre los tiempos planificados.

La falta de capacidades industriales críticas podría limitar la autonomía operativa de España. Francisco Sánchez, presidente de Airbus España, destacó en junio que Europa aún necesitaba tiempo para lograr su tan anhelada autonomía estratégica y añadía que la inversión necesaria para lograrla era «muy grande». Advertía que incrementar el gasto al 5% «solo es relevante si tiene un plan industrial detrás, el cual debe ser desarrollado por las Fuerzas Armadas conjuntamente con la industria», y qué si seguimos comprando fuera, en Estados Unidos, solo seguiremos «ahondando en el problema de la dependencia actual»[95]. Por lo que un rearme rápido sin reforzar la industria propia profundizaría dicha brecha tecnológica e industrial y situaría a España aún a merced de proveedores extranjeros, limitando su soberanía operativa.

En conclusión, España aún no está preparada para sostener un rearme inmediato, aunque ha comenzado a trazar el camino para llegar a estarlo. La industria nacional cuenta con potencial y experiencia puntual, pero sufre limitaciones claras en escala, tiempos de entrega y autonomía tecnológica. La falta de cohesión industrial y los retrasos acumulados reflejan una estructura que no está acostumbrada a operar bajo presión ni a ritmos elevados.

Por tanto, el rearme sólo será viable y sostenible si va acompañado de una transformación profunda de su tejido industrial de defensa; ampliando capacidades,

[94] Bañuelos, J. (2025, mayo 30). *Defensa trabaja en alternativas tecnológicas para dejar fuera a la compañía israelí Elbit del programa de lanzacohetes Silam*. Cadena SER. https://cadenaser.com/nacional/2025/05/30/defensa-trabaja-en-alternativas-tecnologicas-para-dejar-fuera-a-la-compania-israeli-elbit-del-programa-de-lanzacohetes-silam-cadena-ser/

[95] Trelles, G. (2025b, junio 20). *La industria militar coincide con Sánchez y alerta de que las prisas de la OTAN llevan a comprar armamento no europeo: «En muchas tecnologías estamos 30 años por detrás de EEUU»*. infobae. https://www.infobae.com/espana/2025/06/20/la-industria-militar-coincide-con-sanchez-y-alerta-de-que-las-prisas-de-la-otan-llevan-a-comprar-armamento-no-europeo-en-muchas-tecnologias-estamos-30-anos-por-detras-de-eeuu/

profesionalizando la cadena de suministro, reduciendo dependencias externas, apoyando en su desarrollo/crecimiento a las empresas nacionales y ejecutando con rigor los fondos asignados. De lo contrario, el riesgo es que los recursos disponibles no se traduzcan en resultados concretos a tiempo y España quede rezagada respecto a sus socios europeos en un momento clave para su seguridad y su papel internacional. Hoy por hoy, el impulso político y financiero existe, pero aún no se ha demostrado con seguridad que el sistema pueda responder con la agilidad y escala que exige el contexto estratégico actual.

Dependencia tecnológica de EE.UU: ¿riesgo o necesidad?

La dependencia tecnológica en defensa no solo implica contar con equipamiento militar, sino también con el software, la logística y todo el control asociado. España, como otros países aliados, puede poseer material estadounidense, pero para operarlo plenamente debe ceñirse a las licencias, autorizaciones y limitaciones establecidas por el proveedor original, en este caso los EE.UU. En los últimos años se ha podido ver que la pertenencia europea de muchas armas avanzadas depende de Estados Unidos, por ejemplo, el caza americano F-35, el cual poseen multiples países europeos, requiere actualizaciones periódicas de software y de sistemas logísticos que están conectados a servidores en Norteamérica. Esta conexión constante le da a Washington la capacidad de, sí quisiera, poder inhabilitar remotamente cualquier F-35 extranjero, dejando al avión en tierra e inutilizado[96]. Esto significa que cualquier decisión política o un ciberataque dirigido a esas redes podría paralizar la flota de cazas, y esa dependencia podría suponer un riesgo para los países que lo poseen.

Además, otros sistemas adquiridos muestran una lógica similar en cuanto a dependencia, por ejemplo las baterías antimisiles Patriot encargadas por España a Estados Unidos sufren actualmente fuertes retrasos de entrega por cuellos de botella industriales en EE. UU, y podrían no llegar a manos españolas hasta 2029-2030. Estos retrasos en el extranjero comprometen la actualización de la defensa antiaérea española

[96] *¿Pueden los EE.UU. dejar en tierra los F-35 de los países europeos?* (2025, marzo 3). Galaxia Militar. https://galaxiamilitar.es/pueden-los-ee-uu-dejar-en-tierra-los-f-35-de-los-paises-europeos/

y frena una parte importante del plan nacional de rearme[97]. Del mismo modo, las nuevas fragatas F-110 españolas de Navantia incorporan tecnología estadounidense, como su sistema de combate naval Aegis, cuyos radares SPY-7, de la empresa americana Lockheed Martin, condicionan negativamente las entregas de los buques a la Armada. Esto se debe a que dichos radares se han demorado en su producción, empujando a Navantia, que avanzaba a buen ritmo, a un nuevo plazo de finales de abril de 2028, y afectando por ende también al rearme español[98].

Estas condiciones acarrean importantes limitaciones, no solo para España, sino para toda la soberanía europea. Por ejemplo, más del 60 % del armamento que compran los países miembros de la UE proviene de proveedores no europeos[99], lo cual podría sugerir que Europa, por ahora, no puede incrementar rápida y autónomamente su producción y por eso se está yendo fuera del continente a buscar las piezas para el urgente rearme. Además, la incertidumbre política que vive ahora la relación de Europa con Estados Unidos pone en riesgo la seguridad del continente y evidencia aún más esa dependencia. Un ejemplo de esto sería cuando en marzo de 2025, la administración Trump suspendió el envío de inteligencia militar vital a Ucrania[100], dejándola sin apoyo de la noche a la mañana, algo que podría repetirse con cualquier otro país europeo.

El impacto económico también es significativo, pues adquirir tecnología ajena suele resultar más caro y como hemos visto, puede llegar a dilatar los plazos de entrega. El Gobierno de España calcula que un incremento abrupto del gasto militar al 5 % del PIB derivaría en unos 100.000 millones de euros anuales extra de dependencia tecnológica del exterior[101]. Dado que la industria europea actual no está preparada para absorber un

[97] González, M. (2025, junio 24). *Las capacidades que España ha comprometido con la OTAN: de defensa antimisil a sistemas contra drones*. Ediciones EL PAÍS S.L. https://elpais.com/espana/2025-06-24/las-capacidades-que-espana-ha-comprometido-con-la-otan-de-defensa-antimisil-a-sistemas-contra-drones.html

[98] Infodefensa.com. (2024, enero 10). *El radar SPY-7 retrasará las entregas a la Armada de las fragatas F-110: la primera no llegará hasta abril de 2028*. La Razón. https://www.larazon.es/espana/defensa/radar-spy7-retrasara-entregas-armada-fragatas-f110-primera-llegara-abril-2028_20240110659ee5ce67d53e0001dfaf65.html

[99] *Seis Claves: Europa y su dependencia militar de Estados Unidos*. (s/f). Política Exterior. Recuperado el 29 de julio de 2025, de https://www.politicaexterior.com/articulo/seis-claves-europa-y-su-dependencia-militar-de-estados-unidos/

[100] Sánchez, M. R. (2025, marzo 5). *Estados Unidos congela el suministro de inteligencia militar a Ucrania*. Cadena SER. https://cadenaser.com/nacional/2025/03/05/eeuu-congela-el-suministro-de-inteligencia-militar-a-ucrania-cadena-ser/

[101] González, M. (2025, junio 24). *Las capacidades que España ha comprometido con la OTAN: de defensa antimisil a sistemas contra drones*. Ediciones EL PAÍS S.L. https://elpais.com/espana/2025-06-24/las-capacidades-que-espana-ha-comprometido-con-la-otan-de-defensa-antimisil-a-sistemas-contra-drones.html

aumento tan inmediato de la demanda y, por ende, habría que irse fuera a buscarlo, incrementando el círculo vicioso de la dependencia, y casi asegurando los retrasos de futuros proyectos. Por lo que, comprar en el extranjero, al menos con el panorama de urgencia y nivel de demanda actual podría acabar limitando las cantidades disponibles, encareciendo las compras unitarias y retrasando el desarrollo de capacidades propias nacionales. Para reducir esta vulnerabilidad, España, y Europa, deben potenciar sectores clave de tecnología militar propia, apoyando programas nacionales y europeos de los ámbitos más relevantes, como por ejemplo; inteligencia artificial, drones, ciberseguridad, interoperabilidad, microchips y satélites. De llegar a desarrollarlo, Europa podría reducir esa dependencia del extranjero, que como hemos visto se expande de distintos modos, y amenaza a la soberanía estratégica europea en distintos frentes.

Hacia la autonomía estratégica: opciones y oportunidades

La guerra de Ucrania puso al descubierto las carencias industriales y de inversión de Europa en defensa. Esta realidad ha reforzado la voluntad europea de cooperar, pues la UE promueve iniciativas como la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) y el Fondo Europeo de Defensa (FED) para integrar industrias y programas de todos los miembros. España no ha querido quedarse fuera, es por eso que participa activamente en estas iniciativas, de hecho, en las recientes convocatorias el 58 % de los nuevos proyectos del FED cuentan con presencia de empresas españolas, algo muy positivo para las empresas y para España[102].

Bajo PESCO, iniciada en 2017, los Estados colaboran en programas conjuntos para cubrir carencias de capacidades. En 2018, España se incorporó a varios proyectos estratégicos, entre ellos el desarrollo del sistema aéreo no tripulado MALE Eurodrone. Junto a Francia, Alemania e Italia, ha trabajado en el diseño de un dron europeo propio de media altitud y gran autonomía, de la mano de Airbus Defence and Space, con el objetivo de reducir la dependencia del modelo estadounidense MQ-9 Predator B. Este dron, cuya entrada en servicio está prevista para 2028, contará con una gran autonomía

[102] europa press. (2025, mayo 9). *El Fondo Europeo de Defensa destina 691 millones a proyectos de I+D con participación española*. europa press. https://www.europapress.es/economia/noticia-fondo-europeo-defensa-destina-691-millones-proyectos-id-participacion-espanola-20250509163148.html

y estará capacitado para llevar a cabo misiones de inteligencia, vigilancia, reconocimiento e incluso operaciones de ataque[103].

Hasta 2024, España participaba en 31 proyectos de la PESCO, a los que se han sumado otros 4 anunciados en 2025[104]. Estos proyectos abarcan una amplia variedad de áreas, como el espacio, la ciberseguridad, los sistemas aéreos, el ámbito marítimo, terrestre, el entrenamiento y, especialmente, el área de capacitadores conjuntos, que destaca por su importancia. Esta última categoría incluye ocho proyectos en los que España participa, enfocados en el desarrollo de capacidades militares conjuntas y en la mejora de la interoperabilidad entre los Estados miembros[105].

Paralelamente, el Fondo Europeo de Defensa (FED) financia programas de I+D colectiva. Durante el periodo 2021-2022, el FED respaldó más de 100 proyectos con un valor estimado de 2.000 millones de euros, en áreas críticas como el combate aéreo y naval, la ciberseguridad, los sensores, entre otros. Todos estos programas benefician directamente los intereses tanto de España como del conjunto de la Unión Europea.

España ya se posiciona como el tercer país en número de empresas e institutos participantes en estos proyectos, solo por detrás de Francia e Italia, y por delante incluso de Alemania. Este nivel de participación refleja el firme compromiso de la industria española con la cooperación europea y con el desarrollo tecnológico regional. Además, esta implicación contribuye a compensar las limitaciones presupuestarias nacionales, ya que el presupuesto de defensa español destinado a I+D es considerablemente inferior al de países como Alemania o Francia[106].

Este esfuerzo conjunto en el marco de la PESCO y el Fondo Europeo de Defensa (FED) busca precisamente superar las carencias nacionales, permitiendo que los países de la

[103] de Santos, Á. L. (2025, enero 21). *Así son los tres grandes drones militares que tendrá el Ejército del Aire, similitudes y diferencias: MQ-9 Predator, Eurodrone y Sirtap*. La Razón. https://www.larazon.es/espana/defensa/asi-son-tres-grandes-drones-militares-que-tendra-ejercito-aire-similitudes-diferencias-mq9-predator-eurodrone-sirtap_20250121679003e31236b600015edb6b.html

[104] InfoDefensa, R. D. (s. f.). *Pesco*. Infodefensa - Noticias de defensa, industria, seguridad, armamento, ejércitos y tecnología de la defensa. Recuperado 31 de julio de 2025, de https://www.infodefensa.com/tag/pesco

[105] Sempere, C. M. (s. f.). *Una revisión de la Colaboración Estructurada Permanente*. Real Instituto Elcano. Recuperado 31 de julio de 2025, de https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-revision-de-la-colaboracion-estructurada-permanente/

[106] Fiott, D. (s. f.). *¿Invertir e innovar? España y el Fondo Europeo de Defensa*. Real Instituto Elcano. Recuperado 1 de agosto de 2025, de https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/invertir-e-innovar-espana-y-el-fondo-europeo-de-defensa/

Unión con menor capacidad económica también puedan acceder a desarrollos tecnológicos propios europeos. A través de proyectos multinacionales, se comparten los costes de inversión que muchos Estados no podrían asumir individualmente. El FED, por ejemplo, promueve la creación de consorcios en los que grandes empresas de distintos países como; Airbus, Leonardo, Indra o Saab, colaboran con pymes y centros tecnológicos, fomentando así la cooperación industrial y la innovación conjunta[107].

España está involucrada en los grandes programas de futuro con alcance europeo. En cuanto al Eurodrone, los cuatro países participantes han acordado comprar en total 60 drones, de los cuales España recibirá 12 unidades[108]. Este proyecto, además de mejorar las capacidades de vigilancia europeas, también concede a Europa nuevas dotaciones avanzadas para su seguridad y para poder aumentar la autonomía estratégica europea.

En el plano europeo, España participa activamente en el nuevo proyecto de carro de combate de quinta generación «Marte», lanzado en 2025. Este programa, liderado por KNDS y Rheinmetall con la colaboración de Leonardo, Saab e Indra, tiene como objetivo desarrollar un tanque modular y tecnológico que supere a los modelos actuales como el Leopard 2E español. Empresas españolas como Indra, Escribano, Santa Bárbara Sistemas y Sapa Operaciones lideran paquetes de trabajo clave, contribuyendo a la integración de sistemas avanzados y reforzando la presencia industrial de España en la defensa terrestre europea[109]. Este proyecto simboliza un paso hacia la autonomía tecnológica europea, al mismo tiempo que expone los desafíos que España enfrenta para acelerar la producción nacional de sistemas de combate complejos.

El tiempo nos ha demostrado la importancia de coordinar gasto y producción a escala europea. La guerra en Ucrania demostró que planificar de forma aislada y no conjunta puede conducir a descoordinación y a desajustes. Para evitarlo, los Estados de la UE combinan bastante mejor ahora sus necesidades mediante la Revisión Anual Coordinada

[107] *European Defence Fund (EDF) - Official Webpage of the European Commission*. (s. f.). Defence Industry and Space. Recuperado 1 de agosto de 2025, de https://defence..industry..space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/european-defence-fund-edf-official-webpage-european-commission_en

[108] Mateo Quinn. (2025, 3 de abril). *El Ejército del Aire español planea operar el futuro Eurodrone desde la base de Villanubla en Valladolid*. Infodefensa. De https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5240213/ala-37-despide-mitico-aviocar-mirando-hacia-futuro#:~:text=El%20Eurodrone%20es%20un%20sistema,y%20aumentar%20la%20autonomía%20estratégica

[109] Gallén, P. (2025, 2 de julio). *España se incorpora al proyecto del carro de combate europeo con seis compañías*. *El Periódico*. Recuperado el 2 de julio de 2025, de https://www.elperiodico.com/es/economia/20250702/espana-incorpora-proyecto-carro-combate-119294094

de la Defensa (CARD) y proyectos multinacionales (PESCO, OCCAR, etc.) El desarrollo de sistemas de defensa requiere planes plurianuales, puesto que algunos gobiernos aún planifican sus necesidades militares por su cuenta y a corto plazo, sin tener muy en cuenta que la I+D puede llevar décadas. Por eso, es importante que España y sus aliados continúen trabajando y defendiendo metas conjuntas. Bajo la Presidencia española de la UE se enfatizó la necesidad de «desarrollar capacidades de defensa…garantizar libertad de acción con fuerzas europeas y promover el desarrollo de nuestra propia base industrial y tecnológica»[110]. Esto deja claro que desde España, y hacia Europa, la idea de desarrollo conjunto es clara, y aunque en la práctica esto significa armonizar calendarios de adquisición, compartir plantas de producción clave y alinear programas de innovación, estamos viendo que es viable.

En resumen, las carencias tanto españolas como europeas en municiones, electrónica, sensores y otros ámbitos exigen un enfoque compartido. Mientras España incrementa gradualmente su presupuesto, la cooperación europea permite multiplicar el impacto de cada euro. Los esquemas conjuntos reducen duplicidades y aprovechan economías de escala. Así, la base industrial de defensa europea, incluida la española, se fortalece a través de proyectos transnacionales que responden a las necesidades reales de las Fuerzas Armadas de todos los países europeos.

Metiéndonos en las áreas de mejora pendientes, se podría destacar la necesidad de una mayor Inversión coordinada y que tenga visión a largo plazo. Se deberían vincular los planes nacionales de cada estado con las necesidades identificadas por la UE en la Revisión Anual Coordinada de la Defensa (CARD) y los programas conjuntos. Además, los estados deberían apostar conjuntamente por sincronizar unos presupuestos plurianuales estables que eviten altibajos, sobre todo en I+D.

Por otro lado, deberían impulsarse alianzas transnacionales más sólidas que integren las grandes empresas con pymes y centros tecnológicos de todos los países. La experiencia previa en otros consorcios como »Marte» que de esta forma, se puede desarrollar equipamiento complejo, desde tanques y barcos hasta a aviones, teniendo como

[110] Fiott, D. (2023, 26 de septiembre). *¿Invertir e innovar? España y el Fondo Europeo de Defensa*. Real Instituto Elcano. Recuperado el 2 de octubre de 2025, de https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/invertir-e-innovar-espana-y-el-fondo-europeo-de-defensa/

ventajas las economías de escala y repartiendo carga industrial y desarrollo entre los socios.

Por último, es muy importante canalizar la financiación europea, la que proviene del Fondo Europeo de Defensa o la que provenga del recientemente creado instrumento SAFE, hacia investigación verdaderamente disruptiva en defensa. Promover más mecanismos financieros como SAFE, que concede hasta 150.000 millones de euros a los Estados miembros para desarrollar inversiones urgentes en la industria de

defensa europea[111], es importante para continuar promoviendo adquisiciones conjuntas y poder acelerar la preparación europea en defensa ante la actual situación geopolítica. Una inversión segura también sería invertir en promover hubs tecnológicos binacionales o regionales, y facilitar la inversión privada para 'startups' de defensa. De este modo se garantizará que Europa pueda generar su propia tecnología avanzada (IA, ciberseguridad, sensores) en lugar de depender de proveedores externos.

En definitiva, avanzar hacia la autonomía estratégica exige combinar el esfuerzo español con el europeo. La mejora del gasto conjunto, la producción cooperativa y la innovación compartida permitirá a España y a sus socios cerrar las brechas existentes entre países y poder desarrollar capacidades de vanguardia en consonancia con el proyecto comunitario. Solo así se reforzará la soberanía tecnológica y operativa que las fuerzas aliadas reclaman para el futuro.

Conclusión

España se encuentra ante una oportunidad histórica para transformar su política de defensa y reforzar su posición estratégica en un entorno internacional caracterizado por la competencia entre potencias, el aumento de los conflictos y la incertidumbre tecnológica. La experiencia acumulada por sus empresas líderes, unida al incremento presupuestario y al impulso de programas europeos, permite vislumbrar un camino viable hacia unas Fuerzas Armadas más modernas, autónomas y eficaces. Sin embargo, los desafíos siguen siendo significativos: la limitada escala industrial, los retrasos en la

[111] Consejo de la Unión Europea. (2025, 27 de mayo). *Instrumento SAFE: el Consejo aprueba un importe de 150 000 millones de euros para impulsar la adquisición conjunta en el ámbito de la seguridad y la defensa europeas*. Recuperado el 5 de octubre de 2025, de https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/05/27/safe-council-adopts-150-billion-boost-for-joint-procurement-on-european-security-and-defence/

producción, la dependencia de componentes externos y la carencia de tecnologías críticas condicionan la capacidad real de respuesta.

En este contexto, el rearme no puede limitarse a una política de gasto. Requiere una estrategia industrial de largo plazo, inversiones sostenidas en I+D, refuerzo de la cadena de suministro, desarrollo de capacidades críticas propias y una mayor cooperación europea que permita compartir riesgos, recursos y tecnologías. Solo mediante esta combinación; inversión, innovación y colaboración, España podrá avanzar hacia la autonomía estratégica, reducir su vulnerabilidad frente a proveedores externos y consolidar unas Fuerzas Armadas capaces de sostener sus compromisos internacionales y defender sus intereses en el nuevo orden global.

De cara al futuro, la política de defensa española deberá orientarse no solo a cerrar las brechas actuales, sino también a anticipar las amenazas emergentes y aprovechar las oportunidades tecnológicas disruptivas. Esto implica apostar por el desarrollo de capacidades en ámbitos como el espacio, la inteligencia artificial, la ciberdefensa o los sistemas autónomos, áreas que marcarán la superioridad militar en las próximas décadas. Asimismo, será crucial fortalecer la cultura de seguridad nacional, mejorar la retención y formación de personal altamente cualificado y consolidar la cooperación con socios europeos y aliados estratégicos. Solo a través de un esfuerzo integral, coherente y sostenido, España podrá garantizar su soberanía operativa, aumentar su peso geopolítico y desempeñar un papel relevante en la configuración de la seguridad internacional del siglo XXI.

Alberto Ferreres Fernández

Estudiante de Relaciones Internacionales en la Universidad de Navarra

Becario en prácticas en el IEEE

Documento
Opinión

07/2026 22 de enero de 2026

Alfredo Gil Laso y Alicia López Jiménez *

La militarización del espacio ultraterrestre: una nueva carrera armamentística

La militarización del espacio ultraterrestre: una nueva carrera armamentística

Resumen:

El espacio ultraterrestre, esa frontera entre nuestro planeta y el resto del universo, se ha estado convirtiendo en un dominio esencial para la seguridad y la economía global. La dependencia de sistemas espaciales para navegación, comunicaciones, inteligencia y observación ha impulsado el desarrollo de capacidades militares orientadas a posicionarse como la clave de la estrategia del presente. Este artículo analiza los retos tecnológicos, las perspectivas actuales y el papel de los principales actores en la configuración de un entorno cada vez más disputado, a la vez que examinan los riesgos geopolíticos derivados, las diferentes fórmulas doctrinales aplicadas y las consecuencias para la seguridad global y la sostenibilidad orbital. Se trata, en definitiva, de ofrecer una imagen general de la situación actual del uso con fines militares del espacio ultraterrestre.

Palabras clave:

Armas antisatélite, guerra de las galaxias, denegación orbital, gestión espacial, seguridad orbital.

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 militarization of outer space: a new arms race.

Abstract:

Outer space, that frontier between our planet and the rest of the universe, has increasingly become an essential domain for global security and the economy. The dependence on space systems for navigation, communications, intelligence, and observation has driven the development of military capabilities aimed at positioning themselves as the cornerstone of today's strategy. This article analyzes the technological challenges, current perspectives, and the role of the main actors in shaping an increasingly contested environment, while also examining the resulting geopolitical risks, the different doctrinal approaches applied, and the consequences for global security and orbital sustainability. Ultimately, it aims to provide a general overview of the current situation regarding the military use of outer space.

Keywords:

Space militarization, anti-satellite weapons, electronic warfare, orbital resilience, space management, orbital security.

De la ciencia ficción a la realidad estratégica

El espacio ultraterrestre ha sido visto tradicionalmente como un dominio de la exploración científica y los hitos de prestigio nacional, pero en las últimas décadas hemos presenciado como ha cobrado relevancia la dimensión de la seguridad nacional y la economía global hasta el punto de consolidarse como uno de los nuevos dominios de la guerra moderna[1].

Desde la aparición de los sistemas de posicionamiento global (GPS) y de observación de la Tierra, hasta las comunicaciones y la inteligencia de imágenes, nuestra civilización se ha vuelto completamente dependiente de los activos en órbita para el funcionamiento de infraestructuras vitales como las telecomunicaciones, la logística, el transporte, etc. Sin embargo, en lugar de suponer un catalizador para la cooperación internacional, la aparición de este nuevo dominio se ha revelado como la fuente de una gran vulnerabilidad que las naciones pretenden mitigar a la vez que intentan aprovechar las de sus rivales. Esto ha provocado que la militarización del espacio haya dejado de ser ciencia ficción para convertirse en una realidad estratégica del presente[2,3].

Un hito importante de este proceso fue la creación de la Fuerza Espacial de Estados Unidos en 2019[4], aunque en un primer momento pudo parecer más una campaña de propaganda que una medida efectiva. No obstante, continuamente se dan sucesos de poca envergadura, de ese tipo que pasan desapercibidos entre los grandes titulares, que han demostrado lo acertado de esta medida, configurando el nuevo dominio operativo como uno de los pilares en los que sustentar la guerra moderna[5].

[1] SWOPE, Clayton; BINGEN, Kari A.; YOUNG, Makena; LAFAVE, Kendra. «Space Threat Assessment 2025» [en línea], Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies (CSIS), Aerospace Security Project, 2025, disponible en: https://www.csis.org

[2] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad», Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2021, Documento de Análisis IEEE 10/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA10_2021_FEDAZN_EspacioExterior.pdf (Consultado el 01/09/2025)

[3] PÉREZ CABRERA, Miguel Ángel. «El Ejército del Aire y del Espacio ante un nuevo desafío: el espacio ultraterrestre como dominio operativo», Revista del IEEE núm 23, 2024, pp. 135-162. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/6655/8099 (Consultado el 28/08/2025).

[4] DOLAN, Brian; TRIEZENBERG, Bonnie L.; YONEKURA, Emmi; EVANS, Sandra Kay; KIM, Moon; BUTLER, Dwayne M.; DENTON, Sarah W.; BHARADWAJ, Shreyas. «Understanding, Managing, and Reporting U.S. Space Force Readiness» [en línea], Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2023, (Research Report RR-A977-1). Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA977-1.html (Consultado el 20/08/2025)

[5] CORRAL HERNÁNDEZ, David. «Naves furtivas y constelaciones de satélites, un espacio en disputa», Documento de Opinión IEEE 62/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO62_2024_DAVCOR_Espacio.pdf (Consultado el 28/08/2025).

Por este motivo, la pregunta que cabe hacerse no es si el espacio está militarizándose, puesto que ha sido así desde el inicio de la era espacial. La cuestión que se plantea es si estamos asistiendo a una nueva carrera armamentística en el espacio ultraterrestre. Este artículo pretende ofrecer una respuesta argumentada, para lo cual hemos considerado las particularidades del fenómeno: la voluntad de dominio como característica secundaria, el carácter dual de las tecnologías empleadas, la heterogeneidad y diversidad de los actores involucrados y la drástica escalada en la sofisticación de los medios defensivos y ofensivos[6].

Evolución histórica y marco jurídico

Orígenes y doctrinas

La Guerra Fría supuso el origen del uso del espacio cercano o ultraterrestre con fines militares. EEUU y la URSS competían, como en otras tantas cosas, por demostrar quien tenía la supremacía tecnológica y militar en el espacio, sobre todo desde que el lanzamiento del Sputnik 1 (1957) despertase los peores temores estratégicos en ambos bloques. Al fin y al cabo, tecnológicamente no existe mucha diferencia entre un cohete espacial de uso civil y un misil balístico intercontinental ICBM, salvo la carga útil.

La disuasión estratégica por el riesgo de destrucción mutua (MAD), ese gran avance conceptual en la que se sustentó la relativa paz mundial de la segunda mitad del siglo XX, tenía uno de sus principales ejes vertebradores, el armamento nuclear, inexorablemente vinculado a la tecnología espacial. Por esa razón se puede afirmar que la exploración espacial y la militarización del espacio siempre han sido dos caras indisolubles de la misma moneda.

Durante la Guerra Fría surgieron innumerables programas militares con infraestructura espacial destinados a atacar o defenderse de las capacidades del rival. Es el caso del programa NORAD, creado en 1958 y destinado teóricamente a la defensa aeroespacial, el control del espacio aéreo y la alerta marítima de América del Norte, o la Iniciativa de Defensa Estratégica de Ronald Reagan de 1983, que incluía vigilancia por satélite,

[6] ANDRÉS HERRERO, Juan Carlos. «La guerra orbital: una aproximación conceptual», Documento de Opinión IEEE 51/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO51_2024_JUAAND_Orbital.pdf (Consultado el 20/08/2025).

interceptores cinéticos e incluso armas de energía dirigida (láseres), aunque nunca llegó a materializarse. Por el lado soviético tampoco faltaron ideas para explotar este nuevo dominio, como fueron el proyecto *Istrebitel Sputnikov* (IS), que mantuvo en órbita satélites co-órbitales de tipo «kamikaze» entre los años 60 y 80, o el fallido *Polyus*, que pretendió poner en órbita un láser antisatélite el año 1987. También se debe destacar la prolífica carrera de ambos bandos en poner en órbita satélites cuya función era, principal o exclusivamente, la observación del enemigo, la interferencia o la guerra electrónica. Algunas de las constelaciones que se iniciaron en esta época siguen activas, tras muchas actualizaciones, como la rusa Kosmos o las estadounidenses SBIRS o Keyhole (KH).

También en esta época ambos bloques desarrollaron sistemas de intercepción cinética para destruir activos orbitales enemigos, ya sea por impacto directo o mediante detonación en proximidad. Estos sistemas de intercepción demostraron lo increíblemente vulnerables que son los sistemas espaciales, pero también que existían riesgos de escalada nuclear al poder ser confundidos con ICBMs, lo que limitó su uso operativo.

Aunque muchos de estos proyectos e iniciativas no tuvieron éxito o fueron superados por el avance tecnológico, sentaron las bases doctrinales en las que se basaría la actual competencia por el dominio del espacio cercano[7].

El Tratado del Espacio Ultraterrestre de 1967

El Tratado del Espacio Ultraterrestre de 1967[8], también conocido como OST, fue un acuerdo auspiciado por las Naciones Unidas que en la actualidad ha sido ratificado por 117 países. Establecía una serie de principios fundamentales para el uso del espacio cercano centrándose en su uso con fines pacíficos, prohibiendo situar armas de destrucción masiva (ADM) en órbita y el establecimiento de bases militares en la Luna y otros cuerpos celestes.

[7] HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco. «Una carrera armamentística en el espacio. ¿Déficit de Derecho Internacional Público?», Documento de Opinión IEEE 16/2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO16_2021_FRAHER_CarreraEspacial.pdf (Consultado el 20/08/2025).

[8] Oficina de Asuntos del Espacio Ultraterrestre de las Naciones Unidas (UNOOSA). «Tratados y principios de las Naciones Unidas sobre el espacio ultraterrestre» [en línea], Nueva York: Naciones Unidas, 2002. Disponible en: https://www.unoosa.org/pdf/publications/STSPACE11S.pdf (Consultado el 27 agosto 2025).

Pese a disponer de unas bases sólidas, el tratado adolece de una serie de ambigüedades significativas que no ha existido voluntad de resolver. Por un lado, no prohíbe taxativamente el uso militar del espacio para actividades como comunicaciones, navegación o inteligencia, ni establece regulación en lo relativo al despliegue de armas no ADM, sistemas no cinéticos, pruebas de armas antisatélite (ASAT) ni para las operaciones de proximidad con fines ofensivos.

Además de carecer de mecanismos creíbles de verificación y sanción, la evolución tecnológica ha dejado obsoleto este mecanismo jurídico, permitiendo que las potencias interesadas en sortear sus dictados puedan desarrollar capacidades militares espaciales sin que, aparentemente, infrinjan el OST[9].

Es tratado que anticipaba el problema en cuestión, pero que no pudo prever el devenir tecnológico que lo dejaría obsoleto. Aunque se han seguido proponiendo otros acuerdo para corregir sus carencias, no ha existido ni consenso ni voluntad internacional por sacarlos adelante o, si se hizo, fue evitando que entorpeciesen las actividades de las principales potencias[10,11].

Capacidades militares espaciales: tecnología y doctrina

La dualidad tecnológica y la militarización encubierta

El concepto de dualidad se refiere a la coexistencia de capacidades civiles y militares en un sistema aparentemente diseñado para fines pacíficos. Técnicamente la inmensa mayoría de las tecnologías espaciales son duales, por no decir todas. Satélites de observación terrestre (Paz, Kosmos, Keyhole), sistemas de navegación global (GNSS, GLONASS, BeiDou) o vehículos de lanzamiento (Falcon 9, Miura 1, Chang Zheng), tienen aplicaciones tanto civiles como militares. Un ejemplo es el de los satélites

[9] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad», Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2021, Documento de Análisis IEEE 10/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA10_2021_FEDAZN_EspacioExterior.pdf (Consultado el 01/09/2025).
[10] FERNÁNDEZ DE BOBADILLA FERRER, Alejandro. «La carrera espacial del siglo XXI. Consecuencias de la llegada de China a la Luna», Monografía del CESEDEN 156. CESEDEN/ESFAS, 2022, p. 101 140. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2223504/cap+3+monografia+156.pdf/46ffe160-6b52-4e93-1881-90a4a892d496?t=1729595301592 (Consultado el 10/08/2025).
[11] PÉREZ CABRERA, Miguel Ángel. «El Ejército del Aire y del Espacio ante un nuevo desafío: el espacio ultraterrestre como dominio operativo», Revista del IEEE núm 23, 2024, pp. 135-162. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/6655/8099 (Consultado el 28/08/2025).

dedicados a la teledetección u observación de la tierra, cuyo uso civil o militar depende únicamente de la forma de procesar los datos[12].

La ambigüedad que supone el concepto de dualidad ha permitido durante décadas que aquellos estados interesados en desarrollar capacidades militares espaciales pudieran hacerlo bajo el paraguas de programas espaciales civiles o comerciales, sin incumplir con el OST.

En la práctica, la militarización encubierta se traduce en que los estados que la practican disponen de capacidades únicas: satélites de vigilancia, comunicaciones seguras, detección de ICBMs e incluso guerra electrónica. Por otro lado, el acceso al espacio se ha convertido en un símbolo de estatus geopolítico y económico sin precedentes que cada vez está al alcance de un mayor número de naciones[13,14,15].

De armas cinéticas a basura espacial

Bajo el ambiguo concepto de armas cinéticas se definiría a todos aquellos sistemas que puedan ser empleados para dañar o destruir activos espaciales de forma física. La mayoría son dispositivos diseñados para tal fin, como son los misiles antisatélite, los sistemas de intercepción directa por colisión o incluso satélites «kamikaze», pero también se pueden emplear elementos de circunstancias como satélites al final de su vida útil. Todos ellos se basan en el concepto de intercepción por colisión o detonación próxima, generando la fragmentación de los sistemas implicados y contribuyendo a la problemática de la basura espacial.

Desde una perspectiva geopolítica la destrucción de activos espaciales se interpretaría como un acto hostil con consecuencias análogas a un ataque convencional. Un eventual

[12] HERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, Francisco. «Una carrera armamentística en el espacio. ¿Déficit de Derecho Internacional Público?», Documento de Opinión IEEE 16/2021. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO16_2021_FRAHER_CarreraEspacial.pdf (Consultado el 20/08/2025).
[13] IEEE. «El sector espacial en España: evolución y perspectivas», pp.83-86, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2014, ISBN 978-84-9091-005-4 (edición libro-e). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_170.pdf (Consultado el 20/08/2025).
[14] MEDINA CASTRO, Javier. «El espacio ultraterrestre en la defensa nacional», Documento de Opinión del IEEE 06/2023. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2267327/El+espacio+ultraterrestre+en+la+defensa+nacional.pdf/f055ccca-94f4-13fe-e14c-db2c97f78978?t=1732178536321 (Consultado el 20/08/2025)
[15] ERWIN Sandra. «New studies provide fresh insights into the escalating space arms race» [en línea], Space News, 04/04/2019. Disponible en: https://www.space.com/reports-on-escalating-space-arms-race.html (Consultado el 20/08/2025)

conflicto «ultraterrestre», que generase una escalada de ataques y contrataques, agravaría el problema de los fragmentos descontrolados (basura espacial) y con ello pondría en riesgo toda la infraestructura de telecomunicaciones y navegación a nivel global, generando tensiones con estados no contendientes que dificultarían la cooperación multilateral en la gestión del entorno orbital. Por eso la basura espacial supone un problema no solo de tipo técnico y de sostenibilidad orbital, sino también un vector de tensión internacional.

Puede que todo esto suene a ciencia ficción, pero existen pruebas de que diversos sistemas antisatélite (ASAT) han sido probados por las principales potencias. Además, existen casos reales del uso de ASAT, como fue el derribo del satélite meteorológico chino FY-1C en 2007 o la prueba rusa contra el Kosmos 1408 en 2021, que generaron miles de fragmentos que quedaron en órbita.

Se trata de un problema que ya anticiparon en 1978 los científicos de la NASA Donald J. Kessler y Burton G. Cour-Palais, formulando una teoría que llamaron «efecto Kessler», planteando un escenario hipotético en el espacio donde la acumulación de basura espacial en órbita terrestre baja se volvería tan densa que pondría en peligro la infraestructura espacial.

En este escenario los restos de basura chocarían descontroladamente contra los activos aún útiles, destruyéndolos accidentalmente y generando más fragmentos en un efecto dominó que terminaría por inutilizar algunas de las trayectorias orbitales, afectando gravemente a las comunicaciones, el transporte, la exploración espacial y la infraestructura satelital[16]. La basura espacial funcionaría como un sistema de denegación de área, de forma análoga a un campo de minas espacial, pero para el que aún no existen métodos de desminado.

[16] YAGÜES PALAZÓN, Miguel. «Los desafíos medioambientales en el espacio ultraterrestre en el marco de la segunda era espacial», Revista del IEEE núm 12, 2018, pp. 177–214. ISSN-e: 2255-3479. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/750/1384 (Consultado el 10/08/2025).

Guerra electrónica y ciberataques

Las herramientas más importantes que se pueden emplear como amenazas en el dominio espacial son la guerra electrónica y los ciberataques, representando el mayor exponente de uso dual de las tecnologías implicadas[17].

Suponen un desafío creciente, ya que no existe ningún sistema en órbita que no sea controlado remotamente desde tierra, y eso es una vulnerabilidad difícilmente eludible. Todos los activos están expuestos a la guerra electrónica, las interferencias, los bloqueos e incluso a la suplantación de señales (*jamming* y *spoofing*), pudiendo afectar gravemente a sistemas de navegación como el GPS, las comunicaciones satelitales o los enlaces de control de vehículos espaciales.

Los ciberataques, por su parte, apuntan a vulnerabilidades en los sistemas de control terrestre, redes de datos, software embarcado en satélites o incluso en la cadena de suministro de componentes espaciales. Un ataque exitoso podría deshabilitar, manipular o incluso tomar el control de un satélite, sin necesidad de destruirlo físicamente o de que su legítimo propietario se percate de ello.

Estas amenazas conllevan además un problema intrínseco que puede complicar la respuesta: son acciones difíciles de atribuir. Esto hace que el ciberespacio suponga un escenario donde actores estatales y no estatales puedan operar con un grado de anonimato sin precedentes, permitiéndoles ejercer presión o realizar sabotajes sin llegar al conflicto abierto, favoreciendo escenarios de guerra híbrida y disuasión encubierta.

Como no existen limitaciones legales internacionales aplicables, la única opción viable que le queda a un estado para proteger su infraestructura espacial contra este tipo de amenazas consiste en mantenerse a la vanguardia de la tecnología, realizando inversiones constantes e iterativas en investigación y desarrollo de sistemas de ciberseguridad.

[17] ABAD SOTO, José. «Cambio de paradigma de la seguridad y la defensa: capacidades futuras, ya presentes», Documento de Opinión IEEE 04/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/cambio_de_paradigma_de_la_seguridad_y_la_defensa_2025_dieeeo04.pdf/906bbc95-0e26-e245-f044-a82186f194e0?t=1736933624214 (Consultado el 25/08/2025)

Los jugadores de la geopolítica orbital

Estados Unidos, el primero de la clase

Es bien sabido que Washington cuenta con la superioridad tecnológica en el espacio, ya que llevan años siendo el que más invierte y consolidándolo en su doctrina militar como un dominio operativo esencial para su seguridad nacional[18]. La creación del USSF marcó un hito histórico que institucionalizó su estrategia espacial para garantizarse el libre acceso a las operaciones en órbita. En general, salvo EE.UU., la mayoría de los países han optado por integrar las fuerzas de defensa espacial dentro de sus fuerzas aéreas o comandos estratégicos, en lugar de crear un servicio militar completamente independiente[19].

La doctrina de los EEUU, garantizada por su ingente gasto militar, no se limita únicamente a la defensa pasiva. Las funciones de esta Fuerza Espacial tratan de combinar la protección de satélites con el desarrollo de capacidades proactivas, como el proyecto Golden Dome. De materializarse, este sistema deberá contar, inexorablemente, con un componente espacial muy importante en su estructura tecnológica, al igual que ocurre en la actualidad con los sistemas de la Misión Delta-4 o el SBIRS-Low.

Las implicaciones de este cambio doctrinal son profundas: se incrementa el riesgo de una carrera armamentista espacial, se tensiona el marco legal internacional y se eleva la vulnerabilidad de infraestructuras críticas globales dependientes de satélites. En definitiva, la creación de la USSF supuso la constatación de un hecho consolidado: el espacio se ha convertido en otro escenario más para la confrontación estratégica.

Su doctrina de «superioridad espacial» ha impulsado una dinámica de competencia que incentiva a otras potencias, fundamentalmente China y Rusia, a desarrollar capacidades análogas. Sin embargo, la USSF no es la causa de esto, sino más bien la culminación de un proceso que ya se estaba produciendo de forma silenciosa[20].

---

[18] GARCÍA ENCINA, Carlota; SIMÓN, Luis. «La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EEUU», Real Instituto Elcano, Ref. ARI 69/2022, 08/11/2022. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-nueva-estrategia-de-seguridad-nacional-de-eeuu/ (Consultado el 30/08/2025).

[19] MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales», Revista del IEEE núm. 20, 2022, pp. 185–212. ISSN-e: 2255-3479. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/4636/5990 (Consultado el 10/08/2025).

[20] ANDRÉS HERRERO, Juan Carlos. «La guerra orbital: una aproximación conceptual», Documento de Opinión IEEE 51/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO51_2024_JUAAND_Orbital.pdf (Consultado el 20/08/2025).

China, la nueva revelación

El gigante asiático se ha consolidado como el mayor competidor de EEUU en la mayoría de los aspectos geopolíticos. El dominio estratégico del espacio es uno de los que Pekín considera de mayor trascendencia, por lo que su estrategia espacial no se limita únicamente a la exploración científica, sino que persigue posicionarse como un actor relevante, tanto desde una perspectiva tecnológica como geopolítica[21].

El punto de inflexión para la demostración de las capacidades chinas fue la prueba ASAT que realizaron en 2007. El objetivo elegido consistió en uno de sus propios satélites climáticos ya en desuso, que fue destruido por un misil especialmente diseñado para esa función por el método de la colisión directa a alta velocidad[22].

Sin embargo, después de esta muestra de fuerza bruta, la doctrina de Pekín evolucionó hacia planteamientos más sofisticados y discretos, priorizando las amenazas no cinéticas como ciberataques, interferencias electrónicas e incluso armas laser para degradar o inutilizar los sistemas optrónicos[23]. La base de esta estrategia es, precisamente, apoyarse en el desarrollo e implementación de activos de doble uso que camuflen su potencial uso militar. La red de navegación BeiDou es el mejor ejemplo[24]. Oficialmente fue concebida para ser usada en el ámbito civil, pero también sirve para dotar al ejército chino de capacidades críticas como el posicionamiento, el guiado de misiles y la sincronización de operaciones. Difuminar la línea que separa la infraestructura civil de la militar otorga a China una ventaja estratégica, complicando la justificación de una eventual respuesta a sus actividades[25].

El resultado de la doctrina militar espacial China es análogo a la de Estados Unidos: erosión de confianza, tensión de marcos legales y vulnerabilidad sistémica de la

[21] GAO, Jie. «PRC Unveils New Space Plan» [en línea], The Jamestown Foundation, Washington D.C., 05/11/2024. Disponible en: https://jamestown.org/program/prc-unveils-new-space-plan (Consultado el 27/08/2025).
[22] COSTELLO, John. «PLA Military Aerospace Force: On the Frontier of Innovation and Competition» [en línea], China Brief, Volume, 25, Issue 13, The Jamestown Foundation, Washington D.C., 11/07/2025. Disponible en: https://jamestown.org/program/pla-military-aerospace-force-on-the-frontier-of-innovation-and-competition (Consultado el 27/08/2025).
[23] HONRADA, Gabriel. «Crystal Clear: China Sharpening Its Anti-Satellite Laser Edge» [en línea], Asia Times, Hong Kong, 29/07/2025. Disponible en: https://asiatimes.com/2025/07/crystal-clear-china-sharpening-its-anti-satellite-laser-edge (Consultado el 27/08/2025).
[24] SEWALL, Sarah; VANDENBERG, Tyler; MALDEN, Kaj. «China's BeiDou: New Dimensions of Great Power Competition» [en línea], Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, Cambridge (Massachusetts), 2023. Disponible en: https://www.belfercenter.org/publication/chinas-beidou-new-dimensions-great-power-competition (Consultado el 27/08/2025).
[25]MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales», Revista del IEEE núm. 20, 2022, pp. 185–212. ISSN-e: 2255-3479. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/4636/5990 (Consultado el 10/08/2025).

infraestructura civil internacional. Sin embargo, a Pekín no parece importarle demasiado esos problemas, estando más interesada en desafiar la supremacía estadounidense y redefinir el equilibrio estratégico global a su favor[26].

Rusia, el declive silencioso

La Federación Rusa, y antes la Unión Soviética, ha mantenido desde los albores de la Guerra Fría una postura activa en cuanto a militarización del espacio, como se hizo patente desde las primeras fórmulas doctrinales de los años 60 hasta la creación en 2011 de las Fuerzas Aeroespaciales de la Federación Rusa (VKS). La VKS supuso en un principio para los rusos la separación formal del dominio aeronáutico del ultraterrestre, anticipándose a la fórmula estadounidense en casi una década, pero en 2015 se fusionó con la fuerza aérea y la de defensa antimisiles, formando las Fuerzas Aeroespaciales Rusas (VKS) [27,28].

En Moscú es tradición considerar al espacio como un dominio crítico para la disuasión y la proyección de su poder y prestigio, por lo que su doctrina siempre ha estado orientada a neutralizar la superioridad tecnológica occidental. De hecho, el Kremlin organizó una divulgada prueba ASAT en 2021 para ampliar su ya de por sí extensa experiencia, destruyendo uno de sus viejos satélites Kosmos, aunque es probable que en esta ocasión su intención no solo fuera realizar un ensayo tecnológico. En realidad, también sirvió para tomar el pulso a la comunidad internacional, puesto que la órbita del satélite objetivo —y los fragmentos resultantes— se cruzaba con trayectorias orbitales muy frecuentadas, afectando incluso a la Estación Espacial Internacional (ISS) y a la Estación Espacial China (CSS)[29].

---

[26] FERNÁNDEZ DE BOBADILLA FERRER, Alejandro. «La carrera espacial del siglo XXI. Consecuencias de la llegada de China a la Luna», Monografía del CESEDEN 156. CESEDEN/ESFAS, 2022, p. 101 140. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2223504/cap+3+monografia+156.pdf/46ffe160-6b52-4e93-1881-90a4a892d496?t=1729595301592 (Consultado el 10/08/2025).

[27] MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales», Revista del IEEE núm. 20, 2022, pp. 185–212. ISSN-e: 2255-3479. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/4636/5990 (Consultado el 10/08/2025).

[28] McDERMOTT, Roger. «Russia's Military Exploitation of Outer Space» [en línea], Eurasia Daily Monitor, Volume 17, Issue 47, The Jamestown Foundation, Washington D.C., 08/04/2020. Disponible en: https://jamestown.org/program/russias-military-exploitation-of-outer-space (Consultado el 27/08/2025).

[29] VOLOSYUK, O. V. et al. «Испания и Россия перед вызовами времени» (»España y Rusia ante los desafíos del tiempo»), Editorial Международные отношения (Relaciones Internacionales), Moscú, 2022. ISBN 978-5-7133-1719-5. Disponible en: https://publications.hse.ru/pubs/share/direct/585937860.pdf (Consultado el 27/08/2025).

Sin embargo, tal y como ocurrió con el caso chino, las pruebas ASAT son solo una demostración de fuerza puntual. Por eso la doctrina rusa se centra fundamentalmente en los medios no cinéticos, potencialmente más dañinos y discretos. Sistemas de interferencia electrónica, ciberataques y armas laser para dañar ópticas satelitales, son las herramientas más comunes. Pero además Rusia ha implementado un programa de satélites «inspectores» (Programa Nivelir) cuya función es aproximarse a otros objetos en órbita, sin que se sepa realmente su objetivo[30].

No se dispone de información fidedigna sobre cuál es el objetivo de Moscú con esta estrategia, pero se puede inferir que se trata de un planteamiento doctrinal netamente asimétrico, buscando compensar la ventaja tecnológica de los Estados Unidos y la OTAN mediante el uso de capacidades disruptivas diferenciadas, generando así inestabilidad estratégica a sus competidores[31]. Asimismo, la destrucción, interceptación o degradación de satélites en el momento preciso afectaría a la capacidad de alerta temprana estadounidense en caso de un intercambio de misiles nucleares, incrementando errores de cálculo que resulten clave en anular su capacidad de interceptación.

No obstante, existen indicios de que todos estos programas, planes y estrategias corren el riesgo de estar quedando fuera de servicio, ya sea por la obsolescencia de los equipos, los fallos de diseño o la falta de inversión en actualizaciones. El ejemplo más característico es el deterioro en el sistema GLONASS (el GPS ruso), muy dependiente de una tecnología occidental cada vez menos accesible por las sanciones derivadas de la guerra de Ucrania[32].

La segunda división

[30] HENDRICKX, Bart. «Project Nivelir: Russia's inspection satellites part 1 y 2», The Space Review, 28/04/2025 y 05/05/2025. Disponibles en: https://www.thespacereview.com/article/3962/1 y https://www.thespacereview.com/article/4982/1 (consultados el 20/08/2025).
[31] KORTUNOV, Andrey. «Space development: Star Wars or Star Trek?» [en línea], Russian International Affairs Council, Moscú, 28 febrero 2024. Disponible en: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/space-development-star-wars-or-star-trek (Consultado el 27/08/2025)
[32] LUZIN, Pavel. «Russia's Satellite Constellation Deteriorates, Increasing Dependency on China» [en línea], Eurasia Daily Monitor, Volume 21, Issue 69, The Jamestown Foundation, Washington D.C., 06/05/2024. Disponible en: https://jamestown.org/program/russias-satellite-constellation-deteriorates-increasing-dependency-on-china (Consultado el 27/08/2025).

Pese a que EEUU, Rusia y China son los que más recursos dedican al dominio espacial, no son los únicos que están interesados en estos desarrollos tecnológicos.

El caso de la India es paradigmático. En muchos aspectos su desarrollo en las últimas décadas ha sido análogo al que protagonizó China en el pasado, con la que rivaliza en muchos ámbitos. Desde Nueva Delhi son conscientes del potencial del espacio como multiplicador estratégico, por lo que han venido implementando desarrollos en esta línea. De hecho, en 2019 llegaron a realizar su primera prueba ASAT (Misión Shakti)[33], demostrando que disponían de la capacidad de destruir satélites en órbita baja. También han creado su propia Agencia Espacial de Defensa, orientada a integrar capacidades espaciales en su doctrina militar, así como desarrollar sistemas de alerta temprana y vigilancia orbital[34,35].

Otro caso interesante en este campo es el de Arabia Saudí. Su apuesta se basa en invertir sus ingentes recursos económicos, apostando por la cooperación tecnológica y la inversión en satélites y proyectos con un discreto enfoque dual cívico-militar. Son conscientes de la importancia de garantizar su autonomía satelital en un contexto regional cargado de tensiones, a la par que consiguen un prestigio tecnológico del que carecen. Sin embargo, adolecen de una gran dependencia de la tecnología occidental, tanto de la norteamericana como de la del viejo continente, que viene lastrando cualquier avance[36].

La Unión Europea, como en otros tantos asuntos, constituye un caso particular por su excesiva fragmentación. Por un lado, se ha avanzado mucho en cuanto a la integración espacial con fines de seguridad y defensa, desarrollando programas de satélites de uso dual como el Galileo (navegación), el Copernicus (observación) o el proyecto IRIS, aún en desarrollo (comunicaciones seguras)[37]. Por el otro, la estrategia espacial militar está

[33] POKHAREL, Sugam. «Misión Shakti: la India dice que realizó su primera operación para el derribo de satélites con misiles». CNN en español, 27/03/2019. Disponibles en: https://cnnespanol.cnn.com/2019/03/27/mision-shakti-la-india-dice-que-realizo-su-primera-operacion-para-el-derribo-de-satelites-con-misiles (Consultado el 25/08/2025).
[34] PTI. «India working on military space doctrine, expected to be out in three months, says CDS» [en línea], The Hindu, Nueva Delhi, 07/04/2025. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/india-working-on-military-space-doctrine-expected-to-be-out-in-three-months-says-cds/article69424189.ece (Consultado el 25/08/2025).
[35] KUMAR, R. Anil. «India's Strategic Expansion in Military Space» [en línea], India Strategic, Nueva Delhi, 13/04/2025. Disponible en: https://www.indiastrategic.in/indias-strategic-expansion-in-military-space (Consultado el 27/08/2025)
[36] SpaceTech in Gulf. «Saudi Arabia's Ascent in Space: Trends, Opportunities, and Strategic Engagement» [en línea], SpaceTech in Gulf, Dubai, 15/06/2025. Disponible en: https://spacetech-gulf.com/2025/06/saudi-arabias-ascent-in-space-trends-opportunities-and-strategic-engagement (Consultado el 27/08/2025)
[37] Consejo de la Unión Europea, «Política espacial de la UE. Análisis», Bruselas, 21/08/2025. Disponibles en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-space-programme (consultado el 27/08/2025)

compuesta de un entramado de agencias, instituciones y organismos de los países miembros, con funciones y planteamientos muy diferentes, la mayoría muy influenciados por las doctrinas OTAN. A esta situación se deben añadir las tradicionales limitaciones éticas que los europeos tenemos la costumbre de atribuirnos, y la falta de interés de algunos miembros en cuanto a la defensa común[38]. Sin embargo, la capacidad tecnológica y de inversión del viejo continente, así como el acicate geopolítico de Rusia, están suponiendo un cambio de planteamiento hacia el uso militar y la autonomía tecnológica, sobre todo gracias a la nueva tendencia de incorporar la dimensión espacial a las fuerzas armadas de los países que componen la Unión Europea, como han hecho España, Francia o Italia[39,40].

Estos son algunos ejemplos que sirven para ilustrar modelos diferentes sobre cómo afrontar de forma creíble la militarización del espacio, cuya solvencia se verá con el tiempo. Sin embargo, no debemos olvidar que no son los únicos. Países como Reino Unido, Japón, Israel, Core del Sur o Brasil también están realizando un esfuerzo importante en el desarrollo de doctrinas y tecnologías para posicionarse lo mejor posible en esta carrera armamentística.

Las consecuencias de la proliferación del interés internacional por militarizar el espacio son claras. Además de los riesgos inherentes a la confrontación entre estados y la vulnerabilidad de los sistemas de uso civil, se consolida al espacio no como un bien común, sino como un escenario multipolar donde la separación entre lo civil y lo militar es cada vez más difusa[41].

Riesgos globales

[38] Consejo de la Unión Europea. «Estrategia Espacial de la UE para la Seguridad y la Defensa», Bruselas, 31/01/2023. Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/es/policies/space-security-and-defence (Consultado el 27/08/2025).
[39] IEEE. «El sector espacial en España: evolución y perspectivas», pp.83-86, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2014, ISBN 978-84-9091-005-4 (edición libro-e). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_170.pdf (Consultado 28/08/2025).
[40] RODRÍGUEZ VARELA, Alfonso. «Análisis de la conveniencia para España de los sistemas de vigilancia y seguimiento espacial desde la perspectiva del realismo defensivo», Documento de Opinión IEEE 112/2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2020/DIEEEO112_2020ALFROD_espacial.pdf (Consultado el 28/08/2025).
[41] Asamblea General de las Naciones Unidas. «Resolución 75/35: Prevención de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre» [en línea], Naciones Unidas, Nueva York, 07/12/2020. Disponible en: https://digitallibrary.un.org/record/3895439?v=pdf#files (Consultado el 28/08/2025)

La introducción de un nuevo dominio en el ámbito geopolítico genera toda una suerte de nuevos riesgos estratégicos que amenazan la estabilidad internacional. A diferencia de otros ámbitos como el nuclear, donde la teoría de la disuasión ha actuado como un factor equilibrador, en el espacio no existen mecanismos de prevención que eviten una escalada de las hostilidades[42]. Es más, esta ausencia de equilibro estratégico es el caldo de cultivo perfecto para las operaciones hibridas y asimétricas, dada la vulnerabilidad de la infraestructura espacial y las dificultades en la atribución de ciertos tipos de ataques[43].

Si no existe una asunción explicita del agresor, cualquier ciberataque, interferencia o uso de armas de energía dirigida puede pasar inadvertido o erróneamente atribuido. Incluso existe el riesgo de llegar confundir ataques de prueba o sondeo como el preludio de un ataque estratégico convencional, escalándose la intensidad de un conflicto que, a priori, debería permanecer como algo latente[44].

Pero las consecuencias van más allá del ámbito militar. Cualquier paralización en los sistemas de posicionamiento global afectaría al transporte aéreo, marítimo y terrestre, así como a sectores industriales clave e incluso a la sincronización de redes financieras. Un ataque generalizado contra las redes de comunicaciones de un país podría bloquear el acceso a internet, afectando desde transacciones bancarias a comunicaciones en emergencias, e incluso a la propia continuidad gubernamental. Es más, se podrían llevar a cabo ataques especializados que anulases o destruyesen las capacidades de los satélites meteorológicos, aumentando la vulnerabilidad ante desastres naturales, del transporte aéreo o incluso de los procesos agrícolas[45].

Esto supone que la militarización del espacio no es solo el incremento de la inestabilidad estratégica global, sino que convierte a los activos en órbita (la columna vertebral de la

[42] ISAKOVA, Irina. «The U.S. Challenges Multipolarity in a Struggle for a Space Dominance: from Deterrence to Competitive Endurance» [en línea], Russian International Affairs Council, Moscú, 28/03/2024. Disponible en: https://russiancouncil.ru/en/analytics-and-comments/analytics/the-u-s-challenges-multipolarity-in-a-struggle-for-a-space-dominance-from-deterrence-to-competitive (Consultado el 28/08/2025)

[43] Consejo de Seguridad Nacional. «Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional 2025», Orden PJC/845/2025, de 29 de julio. BOE núm. 187, de 05/08/2025, Sec. III, pág. 105613-105652, España. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/o/2025/07/29/pjc845 (consultado el 28/08/2025).

[44] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «El espacio exterior, una nueva dimensión de la Seguridad», Madrid: Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 2021, Documento de Análisis IEEE 10/2021. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA10_2021_FEDAZN_EspacioExterior.pdf (Consultado 01/09/2025).

[45] CORRAL HERNÁNDEZ, David. «Naves furtivas y constelaciones de satélites, un espacio en disputa», Documento de Opinión IEEE 62/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO62_2024_DAVCOR_Espacio.pdf (Consultado el 28/08/2025).

economía global) en objetivos demasiado vulnerables. Todo eso sin contar con la posibilidad futurible de que actores no estatales, como los grupos terroristas, adquieran estas capacidades[46].

El futuro: cooperación o conflicto

Hace mucho tiempo que la militarizar del espacio dejó de ser una hipótesis futurista para ser una realidad tangible que redefine el equilibrio estratégico global. El mundo está tan interconectado que las posibilidades de uso han cambiado drásticamente, relegando un posible despliegue de armamento a un segundo lugar.

Esto es porque las nuevas formas de dañar al oponente no se basan exclusivamente en tener la mayor capacidad destructiva convencional (misiles, buques, soldados…), sino que ha cobrado una gran relevancia el disponer de herramientas para cegar, inhabilitar o destruir la capacidad cognitiva del enemigo, es decir, sus satélites. No obstante, esta dinámica introduce un nuevo factor de riesgo en el sistema, puesto que la pérdida de estas capacidades no solo afecta a las operaciones militares, sino que también puede ocasionar daños en las infraestructuras civiles. Incluso el objetivo podría ser, en según qué casos, atacar a estas últimas.

Sin un concepto disuasorio o regulatorio que funcione, el espacio se convierte en un escenario demasiado propenso a la escalada accidental de cualquier conflicto interestatal. Un ciberataque aislado o una maniobra orbital agresiva, aunque sean difíciles de atribuir con certeza, pueden llegar a juzgarse como actos hostiles que desencadenen una crisis aún mayor. De hecho, un ataque contra los sistemas de alerta temprana, o incluso un accidente orbital, podrían interpretarse como el preludio de un ataque convencional a mayor escala, elevando aún más el riesgo de que se desencadene un conflicto abierto.

La única forma de evitar estos riesgos sería establecer un marco normativo internacional, orientado a usos pacíficos, que implemente protocolos claros y transparentes sobre las maniobras orbitales, establezca mecanismos de verificación y limite las actividades que

[46] MARTÍNEZ CORTÉS, José M. «El nuevo entorno operativo y las operaciones aeroespaciales», Revista del IEEE núm. 20, 2022, pp. 185–212. ISSN-e: 2255-3479. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/4636/5990 (Consultado el 10/08/2025).

hagan proliferar la basura espacial —como las pruebas ASAT—. Sin embargo, como suele ser habitual en este tipo de acuerdos internacionales, las principales potencias muestran un interés limitado o meramente propagandístico, conscientes de que la comunidad internacional tiene poca autoridad sobre ellos. Pese a ello, este tipo de tratados no son completamente inútiles, puesto que suelen venir acompañados de foros de discusión para la resolución pacífica de conflictos, lo cual ya supondría un gran avance en sí mismo[47,48].

Para España los retos a afrontar son un poco más modestos, pero también de gran relevancia. Por un lado, tiene la necesidad de desarrollar capacidades defensivas que garanticen la consistencia de sus infraestructuras espaciales y de comunicaciones. Por el otro, existe la obligación de colaborar con sus socios en un intercambio fructífero de tecnología, doctrina y capacidades, ayudando a que la Unión Europea escale posiciones en esta carrera silenciosa. Es la gran fortaleza de pertenecer a una sociedad supranacional con intereses alineados[49].

Aunque no nos guste verlo, el espacio ultraterrestre nunca ha sido ese lugar de encuentro utópico destinado a un uso eminentemente pacífico. No obstante, la nota positiva de cualquier avance científico-tecnológico en cualquier campo militar es que, con el tiempo, suelen ser extrapolables al resto de la sociedad.

*Alfredo Gil Laso**
Capitán CIP del ET, INTA

*Alicia López Jiménez**
Doctora en Astrofísica, INTA

[47] IEEE. «El sector espacial en España: evolución y perspectivas», pp.83-86, Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica, 2014, ISBN 978-84-9091-005-4 (edición libro-e). Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/cuadernos/Cuaderno_Estrategia_170.pdf (Consultado el 28/08/2025).
[48] PÉREZ CABRERA, Miguel Ángel. «El Ejército del Aire y del Espacio ante un nuevo desafío: el espacio ultraterrestre como dominio operativo», Revista del Instituto IEEE núm 23, 2024, pp. 135-162. Disponible en: https://revista.ieee.es/article/view/6655/8099 (Consultado el 28/08/2025).
[49] Consejo de Seguridad Nacional. «Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional 2025», Orden PJC/845/2025, de 29 de julio. BOE núm. 187, de 05/08/2025, Sec. III, pág. 105613-105652, España. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/o/2025/07/29/pjc845 (consultado el 28/08/2025).

Documento
Opinión

08/2026 23 de enero de 2026

Alberto Priego *

La estrategia rusa en el Mediterráneo. Un segundo frente con Occidente

La estrategia rusa en el Mediterráneo. Un segundo frente con Occidente

Resumen:

Desde el comienzo de la Guerra Fría, la URSS ha concentrado sus esfuerzos bélicos en Europa Central. El Mar Mediterráneo siempre fue un mar controlado por Estados Unidos y sus aliados. A lo más que llegó Moscú fue a tener una base militar en Siria que le permitía evitar los estrechos turcos. Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría la situación cambió completamente. Europa Central se convirtió en territorio OTAN y Rusia tuvo que retroceder su línea de confrontación. Como estrategia complementaria, Rusia comenzó a fortalecer su posición en el Mediterráneo con estrategias convencionales y no convencionales. A las tradicionales alianzas con Argelia y Libia, se unieron otras más allá del desierto del Sáhara apoyando golpes de estado en lugares como Malí, República Centro Africana y Burkina Faso. Casi sin darse cuenta, Europa ha visto como se abría un segundo frente, en el que además las amenazas no solo no son convencionales, sino que son mucho más difusas.

Palabras clave:

Rusia, Mediterráneo, Africa Corp, Bases Militares.

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

Russian strategy in the Mediterranean:

A second front

Abstract:

Since the beginning of the Cold War, the USSR has concentrated its military efforts on Central Europe. The Mediterranean Sea has long been a region of influence for the United States and its allies. The most Moscow achieved was to have a military base in Syria that allowed it to avoid the Turkish straits. However, with the end of the Cold War, the situation changed completely. Central Europe became NATO territory, and Russia had to retreat its line of confrontation. As a complementary strategy, Russia began to strengthen its position in the Mediterranean through both conventional and unconventional means. In addition to its traditional alliances with Algeria and Libya, it formed others beyond the Sahara Desert, supporting coups in places such as Mali, the Central African Republic and Burkina Faso. Almost without realising it, Europe has seen a second front open, where the threats are not only unconventional but also much more diffuse

Keywords:

Russia, Mediterranean Sea, Africa Corp, Military Bases.

En el año 2007, Rusia puso en práctica una política exterior y de seguridad de carácter revisionista. Si bien Europa fue el escenario más claro, con las invasiones de Georgia (2008) y Ucrania (2014 y 2022) el viejo continente no fue el único lugar donde Moscú trató de llevar a cabo un requilibrio de las capacidades. El Mediterráneo pasó de ser un escenario secundario para convertirse en un teatro de operaciones más del conflicto entre Rusia y Europa. Si bien durante la Guerra Fría la existencia de un espacio terrestre de separación entre Rusia y la OTAN provocó que Rusia considerara al Mediterráneo un escenario menos importante, la ampliación de la Alianza Atlántica redujo el glacis de seguridad, provocando que Rusia usara el Mediterráneo como escenario de confrontación. Además, las invasiones de Abjasia, de Crimea y del resto de Ucrania reforzaron la visión rusa de considerar el mar Negro y el mar Mediterráneo como un solo espacio. Por último, la caída de Bashar al Asad y el consiguiente desmantelamiento de las instalaciones militares rusas en Siria, han provocado que Rusia inicie una política de control de un mar, el Mediterráneo, que hasta ahora había sido el Mare Nostrum.

Política de la URSS en el Mediterráneo

Una de las principales carencias estratégicas de la Unión Soviética fue la dificultad de Moscú para acceder a un mar cálido. Este problema era especialmente grave en la parte europea de Rusia ya que los estrechos de Dinamarca, de los Dardanelos y de Gibraltar hacían que la URSS estuviera encapsulada. Además de esta complicación geopolítica, o quizás por ello, la Unión Soviética descartó el desarrollo de una armada comparable a la de Estados Unidos. De hecho, Kruschev llegó a calificar a la armada soviética como «bote de remos tripulado por marineros soviéticos en un lago ruso[1]»

No fue hasta la llegada de Sergei Gorshkov cuando Moscú comenzó a competir con Estados Unidos en términos navales. La revolución tecnológica que introdujo Gorshkov, permitió a los barcos soviéticos operar más lejos de las costas, logrando así mayor capacidad estratégica[2]. La marina soviética se convertía en una «marina de aguas azules».

[1] ROUCEK, Joseph «Las implicaciones de la expansión Naval Soviética en el Mediterráneo» Revista de Estudios Políticos, Num. 117, 1970, p. 128.

[2] DARBY, Joseph «The Soviet Doctrine of the Closed Sea» *San Diego Law Review*, May/June Vol. 23 No. 3, p. 686.

Los soviéticos antes y los rusos hoy, poseen tres flotas en Europa (la del Norte, la Báltica y la del Mar Negro), aunque ellos la conciben como una sola que navega por todas las aguas que rodean el continente europeo. El elemento que mejor escenifica esta afirmación es la denominación utilizada para describir la agrupación naval mediterránea: Escuadra Mediterránea. Se trata de un grupo naval que se alimentaba por igual de embarcaciones procedentes tanto de la Flota del Mar Negro, de la del Norte y de la del Báltico. Esta particularidad era una consecuencia directa de la ausencia de puertos en los que amarrar los buques soviéticos. Por esta razón, los soviéticos se veían obligados a usar barcos-cisterna y barcos-taller fondeados en las aguas internacionales de los golfos de Hammamet, Sirte y Alborán para llevar a cabo sus operaciones de reparación y abastecimiento.

Aunque es cierto que la URSS buscó favorecer gobiernos de corte socialista en lugares tales como Argelia, Egipto o Libia, Moscú nunca llegó a hacer del Mediterráneo un mar con puertos seguros. De hecho, llama la atención que Stalin no diera todo el apoyo que se esperaba a los guerrilleros comunistas de ELAS (Ejército Popular de Liberación Nacional), una labor que se delegó a los yugoslavos y que acabó con Grecia del lado de la OTAN. La explicación de esta falta de interés la tenemos que encontrar en la consideración que recibió el Mediterráneo, un mar que, lejos de ser una prioridad estratégica soviética, era considerado como un teatro de operaciones de segunda categoría.

Si bien es cierto que la Sexta Flota y las bases norteamericanas en Creta, Rota o Nápoles podrían hacernos pensar que Moscú pugnaba con Estados Unidos por el control del Mediterráneo, la realidad es que este mar nunca fue una prioridad estratégica para el Kremlin. Una prueba de esta falta de interés la encontramos en la ausencia de una «flota mediterránea» comparable a la del Mar Negro o a la del Báltico y sobre todo, en el hecho de que en las aguas del Mediterráneo solo se desplegaran embarcaciones con torpedos o que los submarinos que surcaban sus aguas rara vez llevaran misiles balísticos.

No obstante, sí que debemos destacar los éxitos de Moscú en el Mediterráneo Oriental, especialmente en Siria, donde logró instalar una base naval y otra aérea. Sin embargo, también cosechó fracasos muy sonoros como el de Valona (Albania) donde no fue capaz de instalar una base naval a pesar de la afinidad ideológica del gobierno de Tirana.

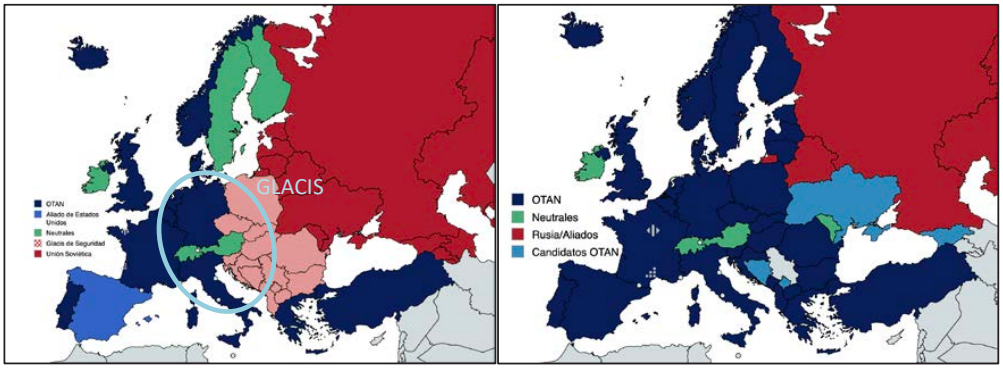
En definitiva, el mar Mediterráneo no fue para la URSS más que un escenario de segunda categoría en el que Moscú fracasó al crear una red de bases como la que tenía EEUU o un lugar donde no logró fletar una fuerza naval como la Sexta Flota americana. La explicación a esta situación es muy sencilla: Moscú priorizó Europa Central como frente de confrontación contra Occidente. El millón setecientos treinta y un mil kilómetros cuadrados de glacis que la URSS estableció entre Berlín y Moscú provocaron que el Kremlin considerara al mar Mediterráneo como una zona no prioritaria. Sin embargo, el fin de la URSS hizo cambiar por completo la valoración estratégica de Rusia sobre el Mediterráneo. Además, la incorporación de Estonia, Letonia, Lituania, Bulgaria y Rumanía a la OTAN hizo tambalear la hegemonía rusa en dos de los mares donde tenía sus «flotas europeas»: el Negro y el Báltico. Todos estos hechos causaron un cambio en la consideración que Moscú le da al Mediterráneo, convirtiendo a este mar en una zona de gran importancia para sus intereses estratégicos. De hecho, la Doctrina Marítima Rusa de 2022 reconoce este cambio al calificar el Mediterráneo y a sus aguas adyacentes como «Área Importante[3]». Sin embargo, más allá de los deseos del Kremlin, Rusia sigue teniendo serias dificultades para llevar a cabo sus objetivos en la región y sus submarinos siguen viéndose obligados a abandonar el Mediterráneo ante la imposibilidad de encontrar puertos amigos donde repararlos. Esta falta de capacidad no hace que Rusia renuncie a influir en la zona, aunque sí que provoca que Moscú proyecte inestabilidad, en lugar de estabilidad, para alejar a los europeos de la ribera sur.

Política de Rusia en el Mediterráneo

En lo que al Mediterráneo se refiere, debemos señalar que Rusia ha asumido buena parte de la concepción que la URSS tenía sobre el Mediterráneo, aunque esta tenga que adaptarse a las ambiciones de Putin y a las limitaciones actuales de la Federación Rusa. En la Doctrina Marítima Rusa de 2022 se menciona «la región Atlántica», un espacio que estaría compuesto por los mares Báltico, Negro y Mediterráneo y que coincide al cien por cien con el espacio que ocupaba la «flota europea» de la URSS. La diferencia entre la «flota europea» de los tiempos de la URSS y la «Región Atlántica» de los tiempos de Putin la tenemos que buscar en el valor que el Kremlin atribuye al Mediterráneo. Mientras

[3] PARMAR, Sarabjeet, SAWAN, Ranendra and AGNIBOTRI, Kamlesh «National Maritime Foundation «Maritime Doctrine of the Russian Federation 2022. An Analysis» National Maritime Foundation, August 2022, p. 4.

que en la época soviética el Mediterráneo estaba subordinado al glacis de Europa Central y Oriental, ahora, ante la pérdida de ese territorio, el Mediterráneo se ha convertido para Rusia en un escenario principal de operaciones.



Mapa 1. Equilibrio de poder en Europa en 1949 y 2025. Elaboración propia

Sin embargo, a pesar de esta concepción, las carencias técnicas de Rusia impiden que Moscú pueda implementar al 100% su estrategia de control sobre el Mediterráneo, obligando al Kremlin a usar medios no tradicionales para promover la inestabilidad y provocar la salida de los europeos de los países de la ribera sur del Mediterráneo.

El Mediterráneo en la Estrategia rusa

Desde que en el año 2010 se creara oficialmente la Unidad Operativa de la Flota Naval Rusa en el Mediterráneo (*Pyataya Eskadra*), Rusia se ha ido mostrando cada vez más interesada en este mar. Si bien es cierto que el Mediterráneo es una zona donde su presencia es aún reducida, la ampliación de la OTAN ha incrementado el interés ruso en nuestro mar. La vieja Doctrina Marítima rusa de 2001 fue sustituida por la de 2015 y ésta por la de 2022, donde Rusia ya desvela de forma clara sus intenciones sobre el Mediterráneo. Sin embargo, su estrategia no se limita al Magreb y al Mashrek, sino que tiene un mayor calado estratégico al buscar controlar buena parte de los países del Sahel. Para ello, entre 2020 y 2023 Rusia apoyó y favoreció una serie de golpes de estado en lugares tales como Mali (2021), Burkina Faso (2022) o Níger (2023)[4]. Todas

[4] «Military coups in Mali in 2020 and 2021, one in Burkina Faso in 2022, and in Niger in 2023 resulted in the expulsion of U.S., French, and other Western forces, and an influx of Russian forces» *The Soufan Center,* 31 de marzo de 2025. Available at https://thesoufancenter.org/intelbrief-2025-march-31/

estas acciones han estado encaminadas a controlar los gobiernos de estos países y, sobre todo, a destruir los lazos de sus gobiernos con Occidente. De esta forma, Moscú usa el Sahel como fábrica de una inestabilidad que posteriormente arroja sobre el Mediterráneo para que llegue a Europa y desestabilice nuestras sociedades. Para ello, Rusia no duda en emplear las capacidades que está desarrollando en la cuenca del Mediterráneo, unas capacidades que, si bien no le sirven para controlar el flanco sur de Europa, sí le sirven para desestabilizar Europa y para que los países europeos discrepen sobre el frente en el que deben emplear sus recursos.

Así pues, una vez explicada la doctrina rusa en el Mediterráneo y en el Sahel, vamos a pasar a analizar las capacidades militares, la infraestructura portuaria y los medios no convencionales que Rusia emplea en este flanco sur. Veamos estos tres aspectos.

Las Capacidades: En cuanto al número concreto de efectivos que componen la Unidad Operativa, no es sencillo establecerlo con certeza. Si bien es cierto que la asignación oficial es de 15 embarcaciones, lo habitual es que la denominada Unidad Operativa esté compuesta por tres fragatas, uno o dos submarinos y un par de buques de apoyo. En lo que a los submarinos se refiere, se han avistado al menos dos, aunque algunas informaciones han apuntado hasta cinco[5]. Los submarinos identificados en el Mediterráneo son el Krasnodar (b-265) y el Mozhaisk (b-608). Tanto el Krasnodar como el Mozhaisk son dos submarinos de clase Kilo 636,6 (SSK[6]). El Krasnodar, conocido por los marinos occidentales como «el agujero negro» por su baja firma acústica, ha tenido varios encuentros con barcos españoles[7], al estar el submarino ruso demasiado cerca de nuestras aguas jurisdiccionales[8].

Otro de los submarinos habituales en las cálidas aguas mediterráneas es el Novorossiysk, otro clase Kilo (636.3) similar al Krasnodar y al Mozhaisk, pero un poco más antiguo. El verdadero peligro de estos navíos es que portan misiles Kaliber, pudiéndose lanzar con el submarino totalmente sumergido. A pesar de esta presencia que venimos comentando, desde la caída de Bashar al Asad, los submarinos han venido experimentando serias dificultades para operar en el Mediterráneo, ya que no tienen

[5] «La dotación de submarinos rusos en el Mediterráneo ha aumentado a cinco» Snorkel, 11 de septiembre de 2021.
[6] De propulsión diésel y con capacidad para portar misiles Kaliber.
[7] El Barco Anfibio Galicia y la Fragata Baleares
[8] «El submarino ruso 'Krasnodar' se pasea por el Mediterráneo bajo la atenta mirada de la española 'Álvaro de Bazán» *Delta 13 News,* 21 de abril de 2025.

puertos de asistencia donde abastecerse o donde ser reparados. Por ello, Rusia está buscando desesperadamente puertos para amarrar sus barcos.

En lo que a las fragatas se refiere, se ha identificado a la *Almirante Grigorovich* (Clase Krivak V) que, además de portar misiles Kaliber, puede transportar helicópteros Ka-21 y Ka-31. Dos de las embarcaciones que más preocupan a los europeos son la Almirante Golovkó y la Almirante Gorshkov (Clase Gorshkov[9]). Se trata de dos fragatas más avanzadas que la Grigorovich que además poseen capacidad de lanzar misiles hipersónicos como los Zirkov. De hecho, en diciembre de 2024, Rusia hizo una demostración de fuerza en el Mediterráneo Oriental lanzando misiles Zirkov desde las dos mencionadas fragatas clase Gorshkov y un misil Kaliber desde el también mencionado submarino Novorossiisk[10]. Como hemos dicho anteriormente, el Novorossiisk también se encuentra en ocasiones en el Mediterráneo, pero al ser un modelo más antiguo (2014) es más propenso a sufrir averías. De hecho, en octubre de 2025, el Novorossiisk sufrió un grave percance técnico en las aguas de Gibraltar, lo que le obligó a ser remolcado por el Yakov Grebelsky bajo la atenta mirada de británicos y holandeses que monitorizaron su remolcaje[11].

Además de estos buques, la *Unidad Operativa Rusa en el Mediterráneo* cuenta con un barco de inteligencia y otro de suministro. Respecto del primer tipo, la Armada Española ha detectado en repetidas ocasiones la presencia del *Viktor Leonov,* un barco de espionaje marítimo conocido como «la Oreja de Putin» por estar diseñado para interceptar comunicaciones y para recopilar información[12]. Respecto del segundo tipo, hay que destacar al *Vyazma* y al *Yelnya*[13], barcos nodrizas que sirven de centro de repostaje y abastecimiento para el resto de la Unidad Operativa. Ambos barcos, además de servir de buques de apoyo, acostumbran a llevar acciones de sabotaje contra cables submarinos de comunicaciones o de suministro eléctrico.

[9] Se usa el nombre Gorshkov en honor al modernizador de la flota soviética.
[10] «Rusia hizo pruebas de lanzamiento de misiles hipersónicos en el Mediterráneo oriental» *Infobae,* 3 de diciembre de 2024.
[11] «Así terminó el submarino ruso «cojeante» del que se burla el secretario general la OTAN» La Razón, 14 de octubre de 2025.
[12] «Increased Presence of Russian Spy Ships Around Europe: Viktor Leonov Vessel enters the Mediterranean Sea» *Naval News,* 16 de abril de 2025. Disponible en *https://www.armyrecognition.com/news/navy-news/2025/increased-presence-of-russian-spy-ships-around-europe-viktor-leonov-vessel-enters-the-mediterranean*
[13] «Russian Tanker Yelnya docks in Algeria following strategic withdrawal from Tartus Naval Base» *Naval News Navy*, 20 de diciembre de 2024. Disponible en https://www.armyrecognition.com/news/navy-news/2024/russian-tanker-yelnya-docks-in-algeria-following-strategic-withdrawal-from-tartus-naval-base

Puertos y Aeropuertos: El segundo de los elementos que debemos destacar es la red de puertos y aeropuertos que Rusia está construyendo en África. Desde el comienzo de la Guerra Fría, Rusia se ha mostrado interesada en tener puertos cálidos en el Mediterráneo, ya que se trata de un mar que presenta gran complejidad asistencial para sus navíos. La baja profundidad de las aguas de los estrechos turcos, unida a las restricciones legales que impone la Convención de Montreaux, hace que Rusia no pueda desplegar como le gustaría sus barcos en el Mediterráneo. Por ello, la Unión Soviética estableció una alianza con Siria cuyo principal objetivo era la apertura del puerto de Tartús. Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos desarrollados por Putin en la Guerra de Siria, el Kremlin no ha podido sostener a su aliado y la caída del régimen de Bashar al Asad ha supuesto un duro golpe para la estrategia de Moscú en el Mediterráneo. La llegada al poder de Ahmed al-Charaa ha provocado que se precipiten los acontecimientos y que Rusia pierda su único puerto en el Mediterráneo. Así pues, la estrategia rusa en el Mediterráneo se ha venido abajo al necesitar Moscú con carácter de urgencia puertos seguros para sus navíos.

Quizás el lugar preferido para establecer «el nuevo Tartús» sea el puerto libio de Tobruk[14]. Si bien es cierto que el Kremlin aún no posee una base naval como la que tuvo en Siria, Rusia lleva meses desembarcando material procedente de Tartús en el puerto de Tobruk, un enclave controlado por su aliado, el «mariscal» Hafter. Además de Tobruk, Moscú cuenta con la base aérea libia de Al-Khadim y, cerca de Benghazi[15], y con el aeródromo de Ghardabiya, una instalación que parece haberse convertido en la nueva Khmeimim (Siria). Junto a Tobruk, Al-Khadim y Ghardabiya, Rusia se está asentando en el interior de Libia reconstruyendo para ello las bases Al Jufra, Brek Al Shati y Matan al-Sarra[16]. Esta última es una antigua base aérea en la frontera con Chad que está siendo restaurada por tropas rusas y por mercenarios del Africa Corps[17] (antiguo Wagner). Algunas informaciones indican que en agosto de 2024 Rusia habría desplegado en Libia

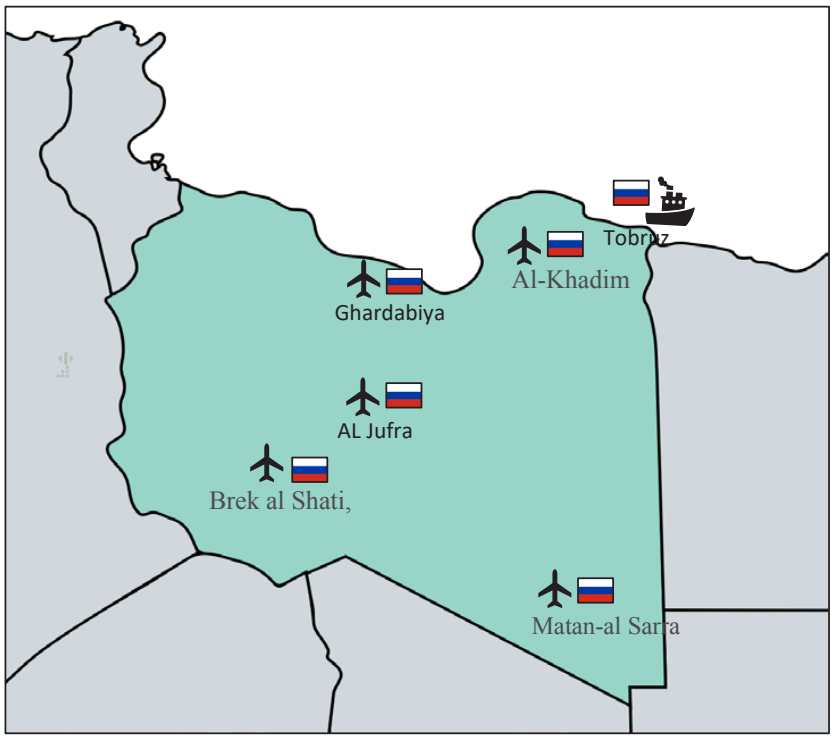
[14] «With Eyes on Sahel, Russia Shifts From Syria to Libya» *Africa Defence Forum,* 22 de julio de 2025. Disponible en https://adf-magazine.com/2025/07/with-eyes-on-sahel-russia-shifts-from-syria-to-libya/

[15] «Libya's Al-Khadim airbase becomes a hub for Russian arms in the Sahel» *Radio Francia Internacional*, 23 de junio de 2025. Disponible en https://www.rfi.fr/en/africa/20250623-libya-s-al-khadim-airbase-becomes-a-hub-for-russian-arms-in-the-sahel

[16] McGREGOR, Andrew «Russia Increasing Military Presence in Africa by Reviving Desert Airbase in the Libyan Sahara» Jamestown Founation, 17 de abril de 2025.

[17] «The two-year-old Africa Corps, which has links to a covert branch of Russia's army, is ascendant at a time when U.S. and European troops have been withdrawing from the region, forced out by sub-Saharan nations turning to Russia for security» *Associated Press*, 11 de junio de 2025. Disponible en https://www.ap.org/news-highlights/spotlights/2025/russia-skirts-western-sanctions-to-ramp-up-its-military-footprint-in-africa/

entre 2000 y 2500 hombres, pertenecientes en su mayoría al Africa Corps[18]. En total, aunque todavía estaría en fase de construcción, Rusia cuenta en Libia con cinco instalaciones aéreas y un puerto, el de Tobruk, capaz de acoger a sus submarinos. Esta red de instalaciones convierten a Libia en el nuevo bastión ruso en el Mediterráneo[19].

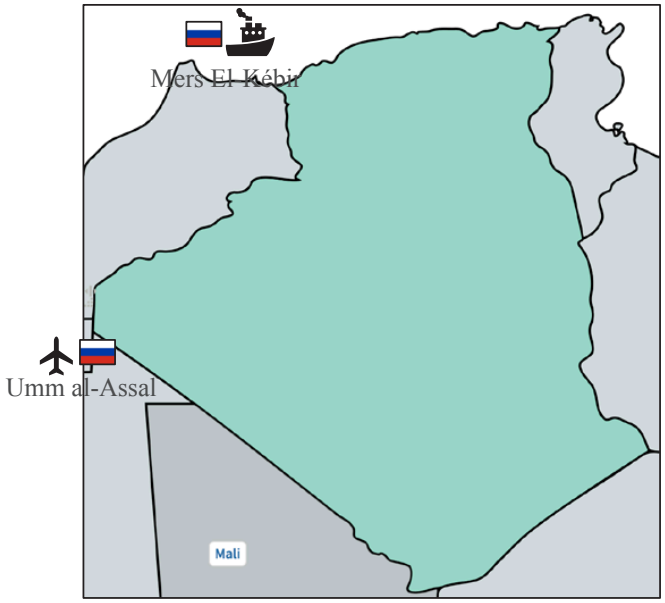


Mapa 2. Instalaciones militares rusas en Libia. Elaboración Propia

No podemos dejar de destacar a Argelia, un estado que en los últimos años ha incrementado su cooperación con Rusia, llegando incluso a celebrar ejercicios militares conjuntos. Si bien es cierto que Argelia ha sido desde los 60 un socio estratégico de Moscú, el incremento de la cooperación y, sobre todo, el temor a que Rusia pudiera establecer una base naval en el país magrebí, han hecho saltar todas las alarmas. En los últimos meses, Umm al-Assal[20] ha servido de base para cazas rusos MIG-29M2[21],

[18] «By August 2024, there were a reported 2,000 - 2,500 Africa Corps personnel deployed at various military sites in Libya» The Soufan Center, 31 de marzo de 2025. Disponible en https://thesoufancenter.org/intelbrief-2025-march-31/
[19] «The developments [at Maaten al-Sarra] are consistent with Russia's strategy to establish multiple military bases in Libya, positioning them as a central hub for the African Corps command»*The New Arab,* 28 de enero de 2025. Disponible en https://www.newarab.com/news/russia-assert-africa-europe-power-libya-airbase-expansion
[20] «Russia Considers Building Ports in Several African Countries» *Northen Africa News*, 24 abril de 2024. Disponible en https://nan.media/en/russia-considers-building-ports-in-several-african-countries/
[21] CHARPENTREAU, Clement «Algerian MiG-29M2 spotted for the first time» *Aerotime,* 2 de febrero de 2021. https://www.aerotime.aero/articles/27141-algerian-mig-29m2-spotted-for-the-first-time Disponible en

un hecho que ha provocado que Argelia haya estado mejorando sus instalaciones militares. Concretamente, el gobierno de Argel ha estado alargando sus pistas de aterrizaje, construyendo arsenales para munición y desarrollando radares de alto alcance, medidas estas que hacen pensar que Argel estaría acondicionando la base de Umm al-Assal para la llegada de efectivos rusos[22] de última generación, como los Sukhoi 34, 35 o 74[23]. Quizás el punto que más preocupa a Occidente de la relación entre Argel y Moscú sea la base naval de Mers El-Kébir[24] , un puerto cercano a Orán que dista tan solo 140 km de Almería, una distancia asequible para misiles rusos de corto alcance como los que está usando en Ucrania. Por ello, desde 2021 Rusia ha estado invirtiendo dinero en esta instalación, ya que además de acoger personal de manera permanente, puede resultar de gran apoyo para el repostaje y reparación de sus submarinos rusos[25]



Mapa 3. Instalaciones rusas en Argelia Elaboración propia.

Para acabar con el dibujo del mapa de las instalaciones militares rusas, debemos mencionar que el pasado febrero Moscú y Jartum cerraron un acuerdo para establecer

[22] NIKOLOV, Boyco «Russian-backed Algerian MiG-29 base stirs Morocco border fears» Bulgarian Military. 10 de abril de 2025.
[23] DE LOYOLA, Esteban «Argelia, primer país africano que operará el Su-57E ruso» *El Confidencial Digital,* 8 de octubre de 2025.
[24] «Russia Eyes Naval Base in Algeria Near Moroccan Border» *Bladi.net*, 13 abril de 2021.
[25] ZOUBIR, Yahia «Algeria-Russia Ties: Beyond Military Cooperation?» *Middle East Council on Global Affairs,* Issue Brief, January 2024. Disponible en https://mecouncil.org/publication/algerian-russian-relations-military-cooperation/

una base militar en Port Sudán[26]. Más allá de la actual política del Kremlin hacia el Mediterráneo, la instalación de una base en el mar Rojo es una vieja pretensión rusa que lleva persiguiendo desde hace más de 25 años. Esta instalación se convertirá en un punto de abastecimiento para barcos rusos y, además, en el lugar de acuartelamiento de 300 soldados rusos disponibles para ser aerotransportados a lugares cercanos[27].

Mapa 4. Despliegue ruso en África y Mediterráneo. Elaboración Propia.

Medios no convencionales: Si bien es cierto que hasta aquí hemos visto cómo Rusia usa los medios convencionales para defender sus intereses en el Mediterráneo, no es

[26] PEYRONNET, Arnaud «Sudan, Russia's new gateway to Africa and the Indian Ocean» 6 de marzo de 2021. *Fondation Méditerranéenne d'Études Stratégiques*. Disponible en https://fmes-france.org/sudan-russias-new-gateway-to-africa-and-the-indian-ocean/

[27] «The deal allows Russia to set up a naval base with up to 300 Russian soldiers, and also to simultaneously keep up to four navy ships, including nuclear-powered ones, in Port Sudan on the Red Sea» Al Jazeera, 2 junio de 2021, Disponible en https://www.aljazeera.com/news/2021/6/2/military-chief-says-sudan-reviewing-naval-base-deal-with-russia

menos cierto que Moscú no duda en hacer uso de medios menos convencionales para tal fin. Esencialmente estaríamos hablando de la emigración como arma y de los denominados «barcos fantasmas»

Migración**:** Al igual que ha hecho en otros lugares como Finlandia[28] o Polonia[29], Rusia está usando la migración como arma de guerra o, al menos, como elemento de desestabilización de las sociedades europeas. Para llevar a cabo este objetivo, es fundamental el control de aquellos gobiernos en cuyo territorio se gestan o transcurren los principales movimientos migratorios sur-norte.

Como hemos dicho anteriormente, desde 2021 estados como Mali, Burkina Faso o Níger comenzaron a cambiar sus gobiernos por otros menos democráticos y más favorables a Moscú; sus políticas migratorias se han tornado cada vez menos cooperativas con Europa. Especialmente significativo es el caso de Níger, un estado gobernado por una junta militar cuya primera medida fue abolir la controvertida ley 2015/36[30], una disposición legislativa que prohibía el tráfico de emigrantes en Níger. La citada ley, que fue desarrollada con el asesoramiento jurídico de UNODC y con el apoyo económico de la UE, no era más que una adaptación del UN Protocol Against the Smuggling of Migrants En esta estrategia de usar la emigración como arma de guerra, tenemos que destacar algunas de las bases militares que Rusia ha establecido en el Sahel, ya que, además de ser puntos militares estratégicos, son también lugares clave para el control de los flujos migratorios. Un ejemplo de esto es la antes mencionada base militar de Matan al-Sarra[31], un emplazamiento que, además de ser una instalación militar, es un oasis utilizado por las mafias en sus rutas de migración hacia Europa. Desde allí siguen una ruta por los lugares donde Rusia tiene instalaciones militares hasta llegar al puerto de Tobruk, lugar donde se embarcan camino a Italia[32].

[28] GERA, Vanesa «Por qué Finlandia culpa a Rusia de repentino arribo de migrantes a su frontera oriental» *Infobae,* 23 de noviembre de 2023. Disponible en *https://www.infobae.com/america/mundo/2023/11/26/por-que-finlandia-culpa-a-rusia-de-repentino-arribo-de-migrantes-a-su-frontera-oriental/*

[29] DEUTSCHE WELLE «Polonia acusa a Moscú de orquestar crisis migratoria» 10 de noviembre de 2021. Disponible en https://www.dw.com/es/polonia-acusa-a-moscú-de-orquestar-crisis-migratoria/a-59773022

[30] CLINGENDAEL «Niger's Repeal of the 2015/36 Anti-Smuggling Law», *Clingendael Alert*, July 2024. Disponible en https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-08/Clingendael_Alert_Nigers_Repeal_of_the_2015-36_Anti-Smuggling_Law.pdf

[31] McGREGOR, Andrew «Today, Kufra (Matan al-Sarra) is an important staging point for illegal African migrants making for the Mediterranean coast and ultimately Europe» *Jamestown,* 17 de abril de 2025. Disponible en https://jamestown.org/program/russia-increasing-military-presence-in-africa-by-reviving-desert-airbase-in-the-libyan-sahara/

[32] KEALNER, James «Thousands of migrants are being sent across the Mediterranean Sea from areas in Libya controlled by the Wagner mercenary group» *The Telegrapah,* 25 de julio de 2025.

El primero que alertó sobre este fenómeno fue la inteligencia italiana, que advirtió que Rusia estaba usando la migración para desestabilizar gobiernos europeos. De hecho, el gobierno de Draghi acabó cayendo en septiembre de 2022 debido a una crisis migratoria procedente de Libia, lo que hizo que Draghi y Conte solicitaran una investigación formal por injerencias rusas en el proceso. La investigación cobró especial relevancia por el uso que el aliado de Putin —Matteo Salvini— hizo de la crisis migratoria[33] y el consiguiente giro de la política en Italia.

Barcos fantasmas: Desde hace ya algunos años, Rusia está usando una flota de «barcos fantasmas» que navegan aparentemente sin rumbo desde el Báltico hasta el Mediterráneo. Aunque en un primer momento estos barcos sirvieron para evadir las sanciones[34] que Rusia arrastra en la compraventa de petróleo[35], sus funciones van más allá de esta tarea.

En lo que al petróleo se refiere, Rusia usa estos barcos de pabellón de conveniencia[36] para hacer lo que se conoce como *Ship to Ship* (StS). Es decir, un petrolero de gran calado (VLCC[37]) traspasa el petróleo ruso a otro libre de sanciones en aguas internacionales evitando así los controles. Uno de los lugares preferidos para llevar a cabo estos intercambios de petróleo son las costas de Ceuta[38] y de Melilla[39]. Las capitanías de las dos ciudades están al tanto de las maniobras y, a pesar de advertir a los operadores del puerto que, de facilitar elementos para la operación, se exponen a sanciones, nada pueden hacer, ya que la operación se realiza fuera de las 12 millas de aguas territoriales españolas. Una vez el petróleo ha sido blanqueado, este se transporta libremente hasta su destino —sobre todo India y China—, donde se vende a precios muy superiores a los 60 dólares que marcan las sanciones. Gracias a este dinero, Rusia puede seguir manteniendo la maquinaria de guerra en Ucrania, ya que su actividad

[33] CRIPS, James «Collapse of Italian government 'plays into Putin's hands'» *The Telegraph,* 16 de julio de 2022.
[34] «Russia Uses 'Ghost Fleet' to Evade Sanctions, Traffic Weapons Across Africa» *Africa Defence Forum,* 22 abril de 2025. Disponible en https://adf-magazine.com/2025/04/russia-uses-ghost-fleet-to-evade-sanctions-traffic-weapons-across-africa/
[35] Con la invasión de Ucrania en 2022, el G7 obligó a Rusia a vender el petróleo por debajo de los 60$ por barril.
[36] Rusia posee una flota fantasma compuesta por unos 600 barcos con más de 20 años de antigüedad. El creador de esta flota fue Timur Ivanov quien fue detenido acusado de corrupción en 2024.
[37] Very Large Crude Oil Carrier
[38] PARDO, Pablo «Petróleo ruso a millas de Ceuta» *El Mundo,* 7 de febrero de 2023. Disponible https://www.elmundo.es/internacional/2023/02/07/63e15e4afc6c83806e8b4599.html
[39] «Rusia usa las aguas frente a Melilla para traspasar el petróleo de barco a barco y esquivar las sanciones internacionales» Cinco Días, 4 de junio de 2024. Disponible en https://cincodias.elpais.com/economia/2024-06-04/rusia-usa-las-aguas-frente-a-melilla-para-traspasar-el-petroleo-de-barco-a-barco-y-esquivar-las-sanciones-internacionales.html

supone el 80% de los ingresos por energía de Moscú[40], lo que se traduce en unos 5.000 millones de euros al año[41].

Respecto de las rutas, los de mayor tonelaje bordean África mientras que los de menos tonelaje atraviesan el Mediterráneo atracando cuando lo necesitan en los puertos que Moscú ha ido estableciendo en el Mediterráneo y en el mar Rojo.

Además del transporte de petróleo que estaría alcanzando el 10% del total mundial[42], la flota fantasma ha sido utilizada para otros menesteres como el transporte de armas a lugares como Siria, Libia o Ucrania o el sabotaje de intereses occidentales.

Es bien sabido que la flota fantasma rusa no se limita exclusivamente al transporte de petróleo. Otras de las funciones que desarrollan estos barcos son el sabotaje, la vigilancia y el transporte de drones. En el caso del sabotaje, son varios los casos en los que han estado implicados barcos de la flota fantasma rusa. El más famoso de estos incidentes ocurrió en diciembre de 2024 cuando la marina finlandesa capturó a uno de los barcos de la «flota fantasma» rusa —el Eagle S[43]— cuando se disponía a cortar con el ancla el cable submarino Estlink 2 que conecta Finlandia con el resto del continente europeo. Aunque afortunadamente no lo lograron, el objetivo era dejar a Finlandia sin luz en el día de Navidad, justo cuando se produce la visita masiva de europeos a Rovaniemi, la ciudad de Papá Noel.

El espionaje es otra de las tareas de esta flota. Un ejemplo de estas acciones lo encontramos en el *Vyazma*[44]*,* un petrolero vinculado a la Unidad Operativa rusa que suele moverse entre el Mediterráneo y el Atlántico y que ha sido inmovilizado en varias ocasiones bajo acusaciones de llevar a cabo actividades de espionaje para el gobierno ruso.

[40] «Economía rusa: la flota fantasma de Moscú está más expuesta que nunca a las sanciones» *Le Grand Continent*. Disponible en https://legrandcontinent.eu/es/2025/05/11/economia-rusa-la-flota-fantasma-de-moscu-esta-mas-expuesta-que-nunca-a-las-sanciones/

[41] «Qué es y cómo opera la «flota fantasma rusa» que mantiene en vilo a Occidente» *Infobae,* 29 de diciembre de 2024.

[42] MUÑOZ ABAD, Rafael «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España» *Real Instituto Elcano*. 28 de julio de 2025. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-fenomeno-de-la-flota-fantasma-y-sus-riesgos-para-espana/

[43] BOCKMANN, Michelle W., «Dark fleet tanker reportedly detained off Finland after undersea cable cut» *Lloyd's List*, 26 de diciembre de 2024. Disponible en https://www.lloydslist.com/LL1151949/Dark-fleet-tanker-reportedly-detained-off-Finland-after-undersea-cable-cut

[44] FRESNEDA, Carlos, «Cerco a los barcos de Putin en el Mediterráneo» *El Mundo,* 19 de julio de 2025. Disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2025/07/18/687a7bcb21efa0aa2a8b4590.html

La tercera de estas actividades es la del transporte de los drones que han inundado el espacio aéreo de varios estados europeos en el mes de septiembre. Precisamente el 22 de septiembre la marina francesa interceptó un petrolero con bandera de Benín, el Bocaray[45], por estar relacionado con el despliegue de drones en Polonia y Dinamarca[46]. Esa labor de transporte de armas le ha supuesto a Rusia la pérdida de varios buques que, según Moscú, habrían sufrido diferentes actos de sabotaje. En total, Rusia ha perdido cinco barcos fantasmas en incidentes o accidentes sin aclarar. De estos cinco sucesos, cuatro[47] han ocurrido en el Mediterráneo, lo que nos da una idea de la tensión que hay en la zona. Estos son los cuatro incidentes ocurridos en el Mediterráneo.

El primero de estos incidentes tuvo lugar el 27 de junio de 2025 y estuvo protagonizado por el barco Vilamoura[48] (pabellón liberiano) que fue hundido en las costas libias, cerca de Zuwentina. El segundo fue el del Seajewel[49] (pabellón panameño) y ocurrió el 15 de febrero de 2025 en el puerto italiano de Savona-Vado. El tercero fue el sabotaje del Grace Ferrum que tuvo lugar el 20 de marzo de 2025 en el puerto de Trípoli[50]. El último fue el hundimiento del Ursa Major, se produjo el 24 de diciembre de 2024 a tan solo 57 millas de las costas de Almería[51].

[45] SCHOFIELD, Hugh «French troops board oil tanker linked to Russian 'shadow fleet» *BBC,* 1 de octubre de 2025. Disponible en https://www.bbc.com/news/articles/cx2j1qynjddo

[46] «Francia abordó un petrolero ruso de la «flota fantasma» que estaría vinculado a los drones detectados en Dinamarca» Infobae 1 de octubre de 2025. Disponible en https://www.infobae.com/america/mundo/2025/10/01/francia-abordo-un-petrolero-ruso-de-la-flota-fantasma-que-estaria-vinculado-a-los-drones-detectados-en-dinamarca/

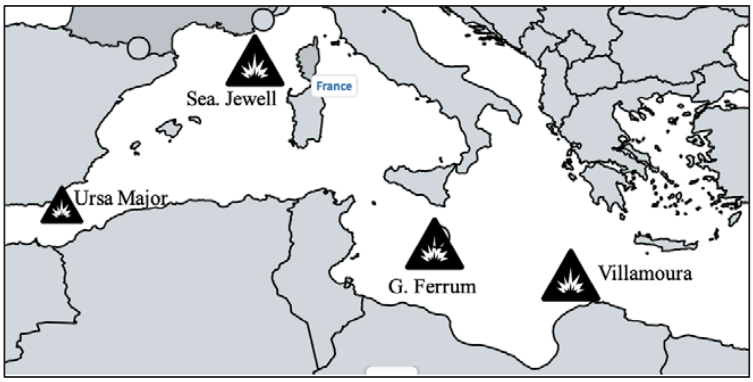
[47] «Una ola de sospechosas explosiones de petroleros recorre el Mediterráneo» *El Mercantil, 4* de julio de 2025.

[48] «Explosive device likely damaged Greek tanker (VIlamoura) off Libya last week» *Reuters,* 6 de julio de 2025. Disponible en https://www.reuters.com/world/explosive-device-likely-damaged-greek-tanker-off-libya-last-week-operator-says-2025-07-06/

[49] BARKHUSH, Amira «Explosions Damage Russian Shadow Fleet Oil Tanker Seajewel in Italian Port» *United 24,* 18 de febrero de 2025. Disponible en https://united24media.com/latest-news/explosions-damage-russian-shadow-fleet-oil-tanker-seajewel-in-italian-port-5979

[50] «The Liberia-flagged chemical and products tanker Grace Ferrum was damaged off Libya in February, three sources said, with one adding that the vessel would require a salvage operation» *Reuters,* 19 de febrero de 2025. Disponible en https://www.reuters.com/business/energy/three-tankers-damaged-by-blasts-mediterranean-last-month-causes-unknown-sources-2025-02-19/

[51] «Rusia afirma que el hundimiento de su barco entre España y Argelia fue un acto terrorista», *El País,* 24 de diciembre de 2024.Disponible en https://elpais.com/internacional/2024-12-25/rusia-afirma-que-el-hundimiento-de-su-barco-entre-espana-y-argelia-fue-un-acto-terrorista.html



Mapa 5. Incidentes de barcos fantasmas rusos en el Mediterráneo.

Conclusiones

Desde la caída de la URSS y sobre todo desde que la OTAN se ampliara al este de Europa, Rusia ha incrementado cualitativa y cuantitativamente su presencia en el Mediterráneo. Mientras que en el periodo soviético el mar Mediterráneo era una zona de baja influencia para Moscú, ahora se ha convertido en una zona prioritaria para Rusia, que ve opciones de abrir un segundo frente con Europa. La penetración de la OTAN en lo que Moscú consideraba como su extranjero próximo, ha convertido el Mediterráneo en una baza estratégica de primer nivel. Sin embargo, a pesar de la voluntad rusa por influir en esta zona, Moscú no solo no ha logrado solventar sus problemas de infraestructura, sino que los ha incrementado. Concretamente, me estoy refiriendo a la ausencia de puertos que permitan que sus barcos puedan repararse y abastecerse en el Mediterráneo. La pérdida de la base naval de Tartus ha precipitado los acontecimientos, obligando a Rusia a buscar alternativas en lugares como Libia o Argelia.

Esa falta de capacidad ha condicionado significativamente su estrategia en la región. La incapacidad rusa de influir en los países mediterráneos ha llevado a Moscú a centrarse en el Sahel, una zona que ha sido convertida en un foco de inestabilidad que llega a Europa a través del Mediterráneo para desestabilizar a las sociedades del viejo continente. Los problemas migratorios, de drogas o de terrorismo están agitando las bases electorales tradicionales, abriendo opciones a partidos extremos más cercanos a los intereses del Kremlin.

Por otro lado, las organizaciones internacionales encargadas de la seguridad europea —la OTAN y la UE— se encuentran divididas ante la dicotomía de tener que centrar sus

esfuerzos en el flanco sur o en el este. En este sentido, los nórdicos y los PECOs consideran que todos los esfuerzos presupuestarios deben focalizarse en la amenaza rusa, mientras que los del sur apuestan por los desafíos que vienen del norte de África. La realidad es que se trata de realidades completivas, ya que, si bien es cierto que el Sahel tiene unos problemas propios, estos se han visto agravados por la acción rusa en esta zona

*Alberto Priego**
Prof. Propio Agregado (Universidad de Comillas ICADE)
@AlbertoPriego

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

09/2026 26 de enero de 2026

Paula Andrea Macías Gómez *

Del campo de batalla a la construcción de la paz: el papel de las autoridades en la desmovilización y reinserción de las niñas soldados en la Colombia del futuro

Del campo de batalla a la construcción de la paz: el papel de las autoridades en la desmovilización y reinserción de las niñas soldados en la Colombia del futuro

Resumen:

Colombia ha vivido un conflicto armado interno de más de cinco décadas con la intervención de diversos actores armados. Las causas principales del conflicto son la desigualdad, la falta de presencia del Estado en ciertas zonas y el narcotráfico, el conflicto ha dejado un rastro devastador con millones de víctimas entre estas los niños, niñas y adolescentes reclutados para el servicio de esos actores armados dando origen a una problemática que persiste a pesar de un sólido marco normativo.

El Acuerdo de paz suscrito en el año 2016 prometía la desvinculación y reintegración de los menores de edad en el conflicto, subrayando la necesidad de atenderlos de forma diferencial con la importancia que merecen al ser tratados como víctimas y no como combatientes. Se enfatiza que la presencia del Estado debe ser integral en todas las regiones, con control territorial efectivo y una justicia restaurativa. Finalmente, se concluye que para lograr una paz duradera es crucial que tanto sociedad como Gobierno asuman una responsabilidad colectiva para proteger la niñez, sanar heridas y garantizar la no repetición.

Palabras clave: Reclutamiento, conflicto, Acuerdo de paz, Víctimas, Niños/Niñas/Adolescentes.

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 the Battlefield to Peacebuilding: The role of authorities in the demobilization and reintegration of girl soldiers in the Colombia of the future.

Abstract:

Colombia has experienced more than five decades of internal armed conflict involving various armed actors. The main causes of the conflict are inequality, the lack of state presence in certain areas, and drug trafficking. The conflict has left a devastating trail with millions of victims, including children and adolescents recruited to serve these armed actors, giving rise to a problem that persists despite a solid regulatory framework.

The peace agreement signed in 2016 promised the demobilization and reintegration of minors involved in the conflict, emphasizing the need to treat them differently, with the importance they deserve as victims and not as combatants. It stresses that the state must have a comprehensive presence in all regions, with effective territorial control and restorative justice. Finally, it concludes that in order to achieve lasting peace, it is crucial that both society and the government assume collective responsibility for protecting children, healing wounds, and ensuring non-repetition.

Keywords:

Recruitment, conflict, peace agreement, victims, children/adolescents.

Introducción: Las víctimas invisibles en un conflicto sin final.

Colombia, un país lleno de resiliencia y esperanza inició una nueva etapa en su historia reciente increíblemente complejo, pero inmensamente transformador, un camino para dejar atrás las casi cinco décadas de un conflicto armado interno que ha dejado cicatrices profundas y en su lugar avanzar hacia la consolidación de la paz en un proceso que ha tenido logros significativos, pero que desde luego enfrenta desafíos constantes. Durante esos más de 50 años ha sido escenario de un conflicto que involucra diversos actores; guerrillas como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), Grupos Paramilitares, Agentes Estatales y Bandas Criminales (BACRIM). Las causas que originaron este conflicto son múltiples, pero las más destacadas y persistentes son la desigualdad socioeconómica, la concentración de la propiedad de los territorios, la escasa presencia del Estado en algunas regiones y la influencia del narcotráfico siendo este último el motor económico y estratégico que proporciona a los grupos armados ilegales una fuente masiva de ingresos.

El costo humano y social de este conflicto ha sido devastador: millones de víctimas que incluyen muertos, desaparecidos, desplazados forzosos, secuestrados y un sinnúmero de violaciones a los derechos humanos, siendo una de las más relevantes por lo dramático que el acto en sí comprende, y por sus efectos psicosociales a largo plazo es convertir a los menores de edad desde muy temprana edad en simples objetos para la ejecución de tareas en un conflicto armado interno que no parece tener un final; alistándolos, reclutándolos y usándolos para aumentar sus filas rápidamente, permitiendo con ello reemplazar bajas y mantener el tamaño del grupo sin recurrir al reclutamiento de adultos que pueden ser más costosos y difíciles de reclutar. Además, rebajando con ellos los costos e incrementando el control, los menores son más económicos de sostener y más fáciles de dominar, adoctrinar y disciplinar. Así mismo, sirven para patrullar como centinelas, transportar explosivos, participar en ataques suicidas, en minas o como escudos humanos, también cumplen con funciones en cocina, mensajería, vigilancia, recolectan información y ayudan en actividades de logística y sostenimiento de las estructuras del grupo. Debe señalarse la violencia sexual y de género a la que son sometidas las niñas y adolescentes; explotación, forzadas a roles de parejas de combatientes, maternidad forzada o embarazo interrumpido, en fin,

utilizadas como esclavas sexuales. Violencia en general que refuerza el control social. En tal sentido el uso de los menores de edad no solo intimida a las fuerzas armadas regulares también a la población civil ya que la presencia de menores con armas complica la respuesta de las fuerzas armadas colombianas y genera impacto mediático. No es vano que Colombia se destaque como uno de los treinta países donde los menores sufren más a causa del conflicto, y el cuarto país entre los países del mundo con mayor número de menores en grupos armados ilegales (ONU, 2006).[1] Esta problemática goza de atención internacional y aunque es sumamente preocupante no deja de ser ajena para países donde esto es desdeñable.

El reconocimiento de niñas, niños y adolescentes (NNA) como sujetos de especial protección en el ordenamiento jurídico colombiano y el Derecho Internacional,[2] es un pilar fundamental que nos recuerda que debemos cambiar la historia evitando que la vida cotidiana de los niños-niñas y adolescentes tengan la guerra como parte de su vida en la que se entrelazan aspectos biológicos, psicológicos, sociales y éticos. Tal reconocimiento se basa en su particular vulnerabilidad y en la trascendencia de esta etapa de la vida tanto para su desarrollo individual como para el futuro de la sociedad. Sin embargo, existe una brecha entre la normativa y la cruda realidad a la que se enfrentan las niñas excombatientes, dificultando la garantía de su dignidad, sanación y reintegración plena. Por esta razón el proceso de reconstrucción de memoria histórica es vital ya que a través de esta tenemos el reconocimiento, la restitución de los derechos y por último la dignificación de la infancia sometida a «prácticas atentatorias de su integridad personal y su libertad sexual, tales como abortos, planificación forzada, acoso y violencia sexual, enfermedades de transmisión sexual, a las que se suman enfermedades producto de las condiciones del medio selvático, desnutrición, trabajos forzados, presencia de violencia, uso de armas, participación en actividades ilícitas, disciplina militar, torturas, castigos desproporcionados entre otros.»[3] Estas prácticas no solo afectan la integridad física y personal sino que acaban con el alma, destruyendo la

[1] Organización de Naciones Unidas. (2006). Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los Derechos Humanos en Colombia E/CN. 4/2006/9, https://digitallibrary.un.org/record/572003/files/E_CN-4_2006_9-ES.pdf

[2] A nivel Internacional la convención de Derechos del niño de las Naciones Unidas 1989. El artículo 44 de la Constitución Política de Colombia junto con la ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia) son los pilares normativos que reconocen y garantizan esa especial protección de (NNA) en Colombia.

[3] Arturo, L. A. F., Valoyes, R. Y. V., Cepeda, J. C., Rojas, H. C., & Rivera, C. C. (2015). *Violencia sexual: como crimen internacional perpetrado por las FARC*. Universidad Sergio Arboleda.

posibilidad de reconstrucción del tejido social. No es viable seguir permitiendo que los conflictos armados internos acaben con las escuelas para que estas sean convertidas en cuarteles y que sus estudiantes terminen siendo soldados.

Este panorama desolador subraya la urgencia de seguir trabajando en la construcción de una paz que sea duradera y sostenible en el tiempo, por tanto, es imperativo que el Gobierno Colombiano persista en los esfuerzos por garantizar que se va a escuchar la verdad y que las víctimas serán reparadas de manera integral, especialmente esas niñas y adolescentes afectadas por el conflicto. Solo a través de la verdad, la justicia, el perdón y la no repetición se podrán intentar sanar esas heridas profundas del pasado y asegurar un futuro en el que las nuevas generaciones puedan crecer libres de violencia, desarrollando todas sus potencialidades. La memoria histórica no es solo un acto de reconocimiento, sino una herramienta fundamental para la reconciliación y la dignificación de quienes padecieron y padecen la barbarie de este conflicto armado, sentando las bases para una sociedad más justa y equitativa. Si bien, el proceso enfrenta una serie de desafíos y carencias, impidiendo su completa implementación con la penosa persistencia de la violencia y una fuerte polarización política que ha debilitado y estancado sus avances, la voluntad política del gobierno sigue siendo la clave y debe estar centrada en las comunidades más afectadas por el conflicto con la finalidad de salvaguardar las vidas de esas niñas y adolescentes evitando así la repetición.

Llamamiento a la acción: de la normatividad a la realidad.

El marco normativo para la protección de estas menores de edad existe y es fuerte, las normas tanto a nivel interno como internacional se encuentran fundadas en el principio del interés superior del niño y el reconocimiento de estas - niñas y adolescentes- como sujetos plenos de derechos.

A nivel Nacional Colombia cuenta con el artículo 44 y 45 de la Constitución Política de Colombia,[4] la Ley 1098 de 2006 (código de infancia y adolescencia), los artículos 1 y 20

[4] Constitución Política de Colombia (1991), Artículo 44: Establece los derechos fundamentales de los niños, reconociendo que son prevalentes sobre los derechos de los demás. Incluye el derecho a la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, el nombre y la nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Protege a los niños de toda forma de violencia, abandono, maltrato y explotación. Además, consagra que los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás. Y artículo 45: Reconoce los derechos de los adolescentes y los protege de toda forma de explotación y violencia.

(Derechos de Protección),[5] la Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano), el artículo 162 (Reclutamiento ilícito),[6] la Ley 418 de 1997 (Ley de Orden Público, y sus prórrogas y modificaciones); reconoce a los menores de edad que han tomado parte en el conflicto como víctimas y ordena al ICBF a diseñar y ejecutar programas especiales de protección y asistencia para ellos. De igual forma la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras); los reconoce como víctimas de reclutamiento y como sujetos de derechos de verdad, justicia, reparación integral y garantías de no repetición. Finalmente, el Decreto 4690 de 2007, crea la Comisión Intersectorial para la prevención del reclutamiento y utilización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes por grupos organizados al margen de la ley, con el fin de coordinar las acciones estatales en esta materia.

A nivel internacional también cuenta con el marco normativo ratificado por Colombia; el artículo 38 de la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989)[7], ratificada mediante la Ley 12 de 1991. El Artículo 4 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (OPAC, 2000),[8] aprobado mediante la Ley 833 de 2003. Artículo 4.3.c)[9] El Protocolo

[5] Ley 1098 de 2006 (Código de la Infancia y la Adolescencia). Artículo 1: Establece como finalidad garantizar a los niños, niñas y adolescentes su pleno y armonioso desarrollo para que crezcan en el seno de la familia y de la comunidad, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión. Y Artículo 20 (Derechos de Protección): Protege expresamente a los niños, niñas y adolescentes contra «las guerras y los conflictos armados internos» y, de manera específica, contra «el reclutamiento y la utilización de los niños por parte de los grupos armados organizados al margen de la ley». También los protege contra la explotación económica, la violencia sexual, el secuestro, la trata, el desplazamiento forzado, entre otros.

[6] Ley 599 de 2000 (Código Penal Colombiano). Artículo 162 (Reclutamiento Ilícito): Tipifica el reclutamiento ilícito como un delito, sancionando a quienes recluten o alisten a menores de dieciocho (18) años en grupos armados organizados al margen de la ley o grupos delictivos organizados, o los utilicen o participen en hostilidades o en actividades relacionadas con el conflicto armado. Parágrafo 2 del artículo 162 (adicionado por Ley 1421 de 2010): Establece que «en ningún evento podrá considerarse la conducta de reclutamiento forzado de menores como conexa a delitos de tipo político». Esto es crucial para evitar que los responsables de este crimen se beneficien de amnistías o indultos relacionados con delitos políticos.

[7] Convención sobre los Derechos del Niño (CDN, 1989): Artículo 38**:** Obliga a los Estados Parte a respetar y velar por el respeto de las normas del derecho internacional humanitario aplicables a los conflictos armados y pertinentes para el niño. Además, establece que los Estados Parte adoptarán todas las medidas posibles para asegurar que las personas que aún no hayan cumplido los 15 años no participen directamente en las hostilidades y se abstendrán de reclutar en sus fuerzas armadas a menores de 15 años.

[8] Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados (OPAC, 2000): Artículo 4: Prohíbe a los grupos armados distintos de las fuerzas armadas de un Estado reclutar o utilizar en hostilidades a menores de 18 años bajo ninguna circunstancia. Además, exige a los Estados Parte adoptar todas las medidas posibles para impedir ese reclutamiento, incluyendo la adopción de medidas legales para prohibir y castigar estas prácticas.

[9] Protocolo Adicional II (relativo a los conflictos armados sin carácter internacional): En su Artículo 4.3.c) prohíbe el reclutamiento de niños menores de quince años en las fuerzas o grupos armados y su participación en las hostilidades. Si bien establece una edad mínima de 15 años, el Protocolo Facultativo de la CDN eleva esta edad a 18 años para los grupos armados no estatales, lo cual es la norma más protectora y aplicable. Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977

Adicional II (relativo a los conflictos armados sin carácter internacional): Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998): Aprobado por Colombia mediante la Ley 742 de 2002, este Estatuto tipifica el reclutamiento o alistamiento de niños menores de 15 años en las fuerzas o grupos armados, o su utilización para participar activamente en las hostilidades, como un crimen de guerra. Normatividad que permite la persecución y sanción internacional de los responsables de este delito. De igual forma se cuenta con el Convenio 182 de la OIT sobre las peores formas de trabajo infantil (1999): Aprobado por Colombia mediante la Ley 704 de 2001, que incluye el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados como una de las peores formas de trabajo infantil, lo que impone a los Estados la obligación de tomar medidas inmediatas para su eliminación.

A pesar de este sólido sistema normativo, la utilización de niñas y adolescentes en el conflicto armado colombiano muestra que una cosa es el deber ser y otra la realidad cruda. La existencia de leyes y convenios internacionales que reconocen a las menores como sujetos de especial protección es fundamental, pero su aplicación efectiva y la garantía de su dignidad, sanación y reintegración plena sigue quedando en mora. El Estado colombiano con ayuda de la sociedad civil están llamados a lograr que el sistema normativo se aplique con la finalidad de fortalecer la prevención, la judicialización de los responsables y la implementación de programas integrales que garanticen la restitución de los derechos vulnerados. Solo así se podrá pasar de un marco normativo estático a una realidad donde los menores estén protegidos y los responsables se hagan cargo de sus conductas violentas, esto al final es un imperativo ético y moral para lograr la construcción de la paz duradera y justa.

El acuerdo de paz: ¿Una promesa incumplida para las niñas excombatientes?

El acuerdo de Paz suscrito en la Habana en el 2016 se presentó como un faro de esperanza, no solo prometiendo el cese de hostilidades, sino también siendo la oportunidad de sanar heridas, buscando no solo proteger de forma inmediata a NNA sino también abordar las causas estructurales del conflicto, con él se aspiraba no solo a garantizar la restitución de sus derechos y a sentar las bases para que no exista repetición. Un Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una

Paz Estable y Duradera en Colombia, es la premisa fundamental del acuerdo de paz en Colombia.

Un aspecto central de ese compromiso es lograr la desvinculación y el restablecimiento de derechos de las niñas que habían sido parte de los grupos armados, proceso apoyado por El Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) permitiendo ser reconocidas en primer lugar como víctimas del conflicto y no como participantes o actores de este. Tal distinción refuerza su condición de sujetos de especial protección y abre el camino para priorizar la restitución de sus derechos y que su acompañamiento sea integral en el retorno a la vida civil.

El acuerdo final presta atención especial a los grupos más vulnerables entre ellos las niñas excombatientes donde las transformaciones que se deben implementar deben revertir los efectos del conflicto y cambiar las condiciones que han facilitado la persistencia de la violencia, a juicio de las FARC-EP dichas transformaciones deben contribuir a solucionar las causas históricas del conflicto (Gobierno de Colombia, 2016).[10] En el apartado 3.2.2.5 del Acuerdo de Paz, se recopila el proceso de reinserción con base a los Derechos de la Infancia, el párrafo No. 2 indica que «el programa deberá garantizar la reincorporación integral del menor y su acompañamiento psicosocial, con la veeduría de las organizaciones sociales o especializadas (…)» (Gobierno de Colombia, 2016).[11] Sin embargo, nueve años después de la firma del Acuerdo de Paz, la esperanza de un futuro sin violencia para la niñez colombiana sigue siendo esquiva, por esta razón su desvinculación, atención diferencial y reintegración muchas veces requieren un enfoque con perspectiva de género, pues su experiencia es distinta a la de los niños varones, y las niñas de pueblos indígenas o afrocolombianos están doblemente vulnerables; por género y por pertenecer a comunidades étnicas con menor protección estatal de allí que los obstáculos políticos, económicos, y sociales, sumados a la escasa presencia estatal en zonas rurales, han permitido que el reclutamiento continúe y que la instrumentalización de estas menores persista.

[10] *A modo de contexto.* Acuerdo Final para la terminación del conflicto & la construcción de una paz estable y duradera entre el Gobierno de Colombia y la FARC-EP, firmado el 24 de noviembre de 2016. pág.3. (consultado 26/05/2025) https://www.jep.gov.co/Documents/Acuerdo%20Final/Acuerdo%20Final.pdf.

[11] Ibidem, pág. 74.

El Registro Único de Víctimas de Colombia calcula que más de 9 millones de personas se han visto afectadas de manera directa o indirecta por el conflicto armado colombiano, de las cuales, aproximadamente 2 millones son menores de 17 años, siendo la franja de 12 a 17 años la más afectada (Unidad de Víctimas, 2025).[12] Además, el Centro Nacional de Memoria Histórica estima que en el conflicto armado en Colombia se han reclutado y utilizado 18.275 (NNA),[13] siendo estos los que más han sufrido el conflicto. De otro lado, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar indica que desde 1999 hasta 2018, han atendido 6.570 (NNA) desvinculados, de los cuales 3.913 hicieron parte de las Farc, lo que significa el 60% de las víctimas (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018)[14] y en el tablero de desvinculados del ICBF en el mismo periodo el 29,30% pertenecen al sexo femenino (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, 2018)[15], se puede reiterar que en el caso de las niñas, ellas se encuentran especialmente expuestas a la violencia sexual y la violencia reproductiva; sexual siendo forzadas no solo a ejercer actos sexuales y reproductiva cuando son forzadas a la toma de anticonceptivos, embarazos forzados o interrumpidos. (Defensoría del Pueblo y UNICEF, 2006, p.37).[16]

Existen evidencias oficiales que muestran el reclutamiento de (NNA) por grupos armados en Colombia, se puede señalar en cifras desde 1999 cuando el Instituto de Bienestar Familiar (ICBF) crea el programa de atención Especializada para niños, niñas y adolescentes desvinculados de grupos armados organizados al margen de la Ley.[17] Indican las cifras que desde el mes de noviembre de 1999 hasta 31 de julio de 2020 el ICBF atendió a 6.860 NNA víctimas del reclutamiento, de los cuales el 70% son hombres y el 30% son mujeres. De igual forma, el ICBF junto con el Fondo de Naciones Unidas

[12] Unidad de Víctimas. (2025). Registro Único de Víctimas de Colombia. Publicado en: https://www.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas-ruv/

[13] Centro Nacional de Memoria Histórica. (2025) Infografías. Publicado en: https://micrositios.centrodememoriahistorica.gov.co/observatorio/infografias/reclutamiento-y-utilizacion-de-ninas-ninos-y-adolescentes/

[14] Instituto de Bienestar Familiar. (2018). ICBF atiende 252 menores de edad desvinculados de grupos armados organizados al margen de la Ley. Publicado en: https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-atiende-252-menores-de-edad-desvinculados-de-grupos-armados-organizados-al-margen-de

[15] Instituto de Bienestar Familiar. (2018). Observatorio bienestar niñez. Tableros desvinculados. Publicado en: https://www.icbf.gov.co/bienestar/observatoriobienestar-ninez/tablero-desvinculados

[16] Defensoría del Pueblo y UNICEF (2006). Informe defensorial. La niñez y sus derechos. Caracterización de las niñas, niños y adolescentes desvinculados de los grupos armados ilegales: Inserción social y productiva desde un enfoque de derechos humanos. Boletín No.9. https://www.unicef.org/colombia/media/2396/file/Caracterizaci%C3%B3n%20de%20ni%C3%B1ez%20desvinculada.pdf

[17] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. (2020, 9 septiembre). El reclutamiento de niños, niñas y adolescentes es una flagrante violación a sus derechos: Directora ICBF. https://www.icbf.gov.co/noticias/el-reclutamiento-de-ninos-ninas-y-adolescentes-es-una-flagrante-violacion-sus-derechos

para la infancia, presentaron un informe el cual da a conocer que entre el 2013 y 2022, los departamentos que muestran mayores casos de reclutamiento son Antioquía, Chocó, Cauca, Nariño, Caquetá, Arauca, Meta y Putumayo, así mismo, la entidad aseguró que, desde 1999 al 30 de abril de 2023, el ICBF atendió a 7.382 menores de edad, de los cuales 5.642 se han desvinculado de manera voluntaria individual, 1.300 recuperados por las fuerzas Militares y 440 a través de entregas colectivas.[18] Aunque muchas de las bases de datos agrupan a (NNA), el estudio reciente 2013-2022 realizado por el ICBF y UNICEF señala que se observa una afectación diferencial para niñas y para población étnica (indígena y afrocolombiana).[19] Otro ejemplo, el boletín de la Defensoría del Pueblo para 2023 registra que de 184 casos de reclutamiento forzado de menores, 74 eran niñas, [20] y en el histórico general del ICBF hasta 2020 se señala que aproximadamente el 30 % de los menores atendidos eran niñas/mujeres.

Aunque los datos existentes desde 1999 en adelante, no siempre están desagregados por sexo femenino, por edad o por tipo de vinculación (combatiente activo, tarea de apoyo/logística, explotación sexual y/o violencia reproductiva), las formas de vinculación de ellas no quedan visibilizadas en estadísticas ya que estas se centran en el reclutamiento tradicional, dejando de lado esas otras formas de reclutamiento violento como la explotación sexual, ser parejas de combatientes, y estar en roles de apoyo. Eso quiere expresar que la clandestinidad del fenómeno dificulta el acceso a la información aún más detallada de solo niñas.

Esta triste realidad nos interpela directamente, para que la protección de la niñez colombiana sea asunto de todos, sea una responsabilidad colectiva que trascienda cualquier acuerdo o política pública, cooperar es la única forma para que el legado del conflicto sea erradicado. Solo garantizando las condiciones de seguridad, bienestar y desarrollo integral se podrá transformar el acuerdo en acciones concretas que blinden a la niñez del horror de la guerra.

[18] Aguilera, C. (2023, 31 mayo). ICBF reveló la cifra de reclutamiento en Colombia de los últimos 23 años. Radio Nacional de Colombia. https://www.radionacional.co/actualidad/cifra-de-reclutamiento-en-colombia-de-los-ultimos-23-anos

[19] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar & UNICEF. (2023, 11 de mayo) ICBF y UNICEF lanzan estudio sobre reclutamiento de niñas, niños y adolescentes en Colombia: se requieren acciones urgentes para su prevención y protección. https://www.icbf.gov.co/noticias/icbf-y-unicef-lanzan-estudio-sobre-reclutamiento-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-colombia

[20] Canal capital. (14 de marzo de 2024) Defensoría entregó cifras sobre reclutamiento forzado: más de 180 menores fueron víctimas de este delito en 2023. https://www.canalcapital.gov.co/seguridad/reclutamiento-menores-2023-cifras

¿Atención diferencial? Reintegración o Restablecimiento de Derechos.

La atención diferencial, la reintegración y el restablecimiento de derechos son conceptos fundamentales en el Acuerdo de Paz Colombiano. La atención diferencial es el enfoque de reconocimiento de la experimentación del conflicto armado de maneras distintas, por lo tanto, la atención especial debe ser diferencial según su edad, género, etnia, discapacidad, identidad cultural o situación particular. Al no sufrir los mismos impactos requieren procesos de reparación y reincorporación con sus particularidades adaptables a necesidades específicas, por lo tanto, ellas, esas niñas y adolescentes deben beneficiarse de esa atención diferencial, por ser víctimas al ser reclutadas y no responsables. La atención que se les debe brindar debe ser especializada y adaptable a sus necesidades físicas, psicológicas, sociales y culturales.

Al mismo tiempo, la reintegración o reincorporación es ese proceso, ese tránsito en el cual los menores que estuvieron armados retornan a la vida civil en condiciones de dignidad y seguridad con la atención integral de las dimensiones política, económica y social, logrando acceder a sus derechos plenos para alcanzar un proyecto de vida, con apoyo psicológico, educación y formación, acompañamiento familiar, apoyo económico o alimentario y fortalecimiento de habilidades sociales y emocionales. En Colombia esta reintegración es voluntaria y se hace con el apoyo de entidades como el ICBF (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar). Paralelamente, el restablecimiento de derechos es la reparación integral, es decir, garantizar que los derechos que les fueron violados a las niñas y adolescentes durante su vinculación al conflicto sean restituidos, devolver a las víctimas a la situación anterior a la violación de sus derechos proporcionando atención médica y psicológica para sanar sus traumas físicos y emocionales del conflicto, rehabilitándolas e indemnizándolas económicamente por los daños sufridos.

De lo anterior se desprende que esas niñas y adolescentes deben ser atendidas con un enfoque diferencial, reconociendo que cada una tiene una historia y unas necesidades únicas. El primer paso es el restablecimiento de sus derechos reparando los daños sufridos como víctima y dando lugar poco a poco a una reintegración que ya es un proceso de largo plazo, volver a la sociedad con acompañamientos adecuados para

construir un nuevo proyecto de vida. Así las cosas, la respuesta a la pregunta es: Atención diferencial si, con restablecimiento de sus derechos como primer paso y reintegración a la sociedad como proyecto de vida.

Aunque Colombia cuenta con ese marco normativo sólido frente al reclutamiento de menores, la persistente ausencia efectiva del Estado en los vastos territorios del país ha permitido que estructuras criminales continúen operando impunemente. La omisión institucional y la débil presencia estatal no solo favorecen la acción de los actores armados, sino que obstaculizan la materialización de los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Paz, especialmente en lo que respecta a la atención diferencial, la reintegración y el restablecimiento de derechos de NNA víctimas del conflicto.

Como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

«Las desigualdades que han persistido pese al desarrollo y crecimiento económicos han sido una constante fuente de conflicto en Colombia»[21]

En otras palabras, el problema no radica exclusivamente en la ausencia de normatividad, por el contrario, las leyes, programas y mecanismos institucionales existen, al igual que el acompañamiento de agencias internacionales. Sin embargo, la verdadera dificultad está en la voluntad política para implementar y sostener los programas de forma eficaz y localizada, sin una ejecución integral y coherente por parte del Estado colombiano, la prevención del reclutamiento forzado y la protección efectiva de las víctimas, especialmente las niñas y adolescentes mujeres, que enfrentan afectaciones diferenciadas, seguirá siendo una deuda histórica.

Para ilustrar la dimensión real de esta problemática, vale la pena mencionar tres casos concretos que evidencian patrones y modalidades actuales del reclutamiento forzado de niñas en Colombia:

Ejemplo número 1: Uso de niñas en contextos indígenas del Cauca.

Entre 2019 y 2024 se ha documentado el reclutamiento de menores de edad por parte de grupos armados ilegales en comunidades indígenas del departamento del Cauca, de

[21] «Existe una estrecha relación entre injusticia social, particularmente el despojo de tierras, y el desplazamiento interno, cuyas causas primarias son anteriores al actual conflicto armado». Tercer informe sobre la situación de derechos humanos en Colombia, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Párr. 10,13 y 61 y pág. 219. https://cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/indice.htm

los cuales alrededor del 35% eran niñas o adolescentes mujeres.[22] Su vinculación no se limita a funciones de combate; también han sido utilizadas en tareas de logística, vigilancia, mensajería, apoyo doméstico e incluso como víctimas de violencia sexual y de género. Esta situación refleja como el vacío institucional en territorios rurales y étnicos permite la reproducción del reclutamiento forzado, profundizando las violencias estructurales y la invisibilización de las afectaciones específicas que enfrentan las niñas. Se menciona que las menores han preferido quitarse la vida antes de ser ingresadas a las filas en algunos casos.[23] Este ejemplo ilustra cómo la dimensión étnica (pueblos indígenas) y de género (niñas) se combinan para aumentar la vulnerabilidad.

Ejemplo número 2: Captación/uso de niñas mediante redes sociales y modalidades modernas.

Un informe de la oficina de Derechos Humanos de la ONU en Colombia reveló que entre 2022-2024, el 39.7% de las víctimas de reclutamiento y utilización de menores eran niñas o adolescentes mujeres, es decir, de 657 casos 261 eran del sexo femenino.[24] El informe subraya que las niñas se ven afectadas por la violencia de género, incluida la violencia sexual y reproductiva, y por el reclutamiento mediante captación o acoso infantil con fines sexuales. Esto ha ampliado el espectro de riesgos, especialmente para niñas que residen en entornos urbanos, donde antes no se contemplaban como objetivos principales de reclutamiento. La captación digital representa una nueva frontera de violencia que requiere respuestas institucionales actualizadas y con enfoque de género.

Ejemplo número 3: Estadísticas recientes de niñas en reclutamiento forzado.

[22] Cardenas, H. M. (2024, 1 diciembre) Cerca del 70% de los combatientes serían niños víctimas de reclutamiento forzado. El País https://www.elpais.com.co/colombia/cerca-del-70-de-los-combatientes-serian-ninos-victimas-de-reclutamiento-forzado-0110.html

[23] Museo Casa de la Memoria. (s.f.) El inicio de un calvario: reclutamiento forzado en Colombia. https://www.museocasadelamemoria.gov.co/en-contexto/el-inicio-de-un-calvario-reclutamiento-forzado-colombia/

[24] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2025, junio) Las redes sociales: El nuevo vehículo de reclutamiento de menores de edad (noticia) https://www.ungeneva.org/es/news-media/news/2025/06/107921/las-redes-sociales-el-nuevo-vehiculo-de-reclutamiento-de-menores-de

Según el medio Infobae recoge que en el 2024 hubo 541 casos de reclutamiento forzado de menores en Colombia, de los cuales 216 correspondían a niñas.[25] Esta cifra evidencia no solo la persistencia del fenómeno, sino el aumento proporcional de las víctimas del sexo femenino. A esto se suma el reporte de la Defensoría del Pueblo, que solo en el primer semestre de 2025 registró 55 casos, de los cuales 26 fueron niñas o adolescentes mujeres. Estas cifras confirman que, lejos de haberse erradicado, el reclutamiento continúa siendo una de las formas más crueles de violencia contra la niñez,[26] con impactos diferenciados y devastadores para las niñas, quienes enfrentan además múltiples barreras para su restitución de derechos y reintegración.

El objetivo de la reparación

El objetivo no es solo la compensación o restauración, la reparación es la verdadera transformación de las condiciones que provocaron su vulnerabilidad al reclutamiento. La Corte Constitucional Colombiana, en su sentencia T-025/2004[27], sostiene que el reconocimiento y la protección de los niños desvinculados de los grupos armados es fundamental para evitar la repetición. La Ley 1448 de 2011, conocida como la Ley de víctimas y Restitución de tierras, es una legislación colombiana que establece medidas para la atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, proporcionando un conjunto de medidas holísticas de atención, asistencia y reparación. Cuando hablamos de víctimas del conflicto no debería existir una atención diferencial, pero el paso de las niñas desvinculadas de grupos armados por el programa del ICBF[28] no constituye un programa para la reintegración como excombatientes, sino que es un plan de restablecimiento de derechos en su calidad de menores de edad víctimas del conflicto armado, cuando lo que en realidad corresponde sería llamarlas víctimas movilizadas concediéndose el proceso de reintegración en calidad de

[25] Infobae. (2025, 13 de mayo). Alarma por reclutamiento infantil forzado en Colombia: las niñas componen el grupo poblacional más violento. https://www.infobae.com/colombia/2025/05/13/alarma-por-reclutamiento-infantil-forzado-en-colombia-las-ninas-componen-el-grupo-poblacional-mas-violentado

[26] El Colombiano. (14 de julio de 2025) En solo seis meses, 55 niños y niñas han sido reclutados forzosamente por grupos armados en Colombia. https://www.elcolombiano.com/colombia/cifras-reclutamiento-forzado-menores-de-edad-entre-enero-y-junio-2025-defensoria-del-pueblo-conocio-DJ28121442

[27] Corte Constitucional de Colombia. (22 de enero de 2004) Sentencia T-025/2004. Recuperado de: https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm

[28] Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF,2025) abc víctimas del conflicto armado. desvinculados https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/abc_-_victimas_de_conflicto_armado_-_desvinculados.pdf

excombatientes con el fin de que su proceso no se vea interrumpido una vez cumplan con la mayoría de edad.

Las niñas excombatientes menores de edad se encuentran bajo protección del ICBF, el cual realiza el proceso de restablecimiento de sus derechos atendiendo a esa especial protección por ser menores de edad, donde el único beneficio es que se les concede el tratamiento diferencial en su calidad de víctimas, pero al llegar a su mayoría de edad ese proceso termina. Las combatientes mayores de edad inician su proceso en la Agencia Colombiana para la Reintegración (ACR), en consecuencia, para el Estado Colombiano la condición de víctima desaparece una vez se cumpla con la mayoría de edad y a partir de entonces son tratadas como desmovilizadas y no como desvinculadas, este cambio de estatus tiene profundas implicaciones legales, sociales y simbólicas que afectan sus derechos, su acceso a la justicia y su proceso de reparación.

Al dejar de ser consideradas como víctimas, estas mujeres son excluidas del Registro Único de Víctimas (RUV), lo cual les impide acceder a las medidas de reparación integral contempladas en la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas), perdiendo beneficios fundamentales como el acompañamiento psicosocial especializado, la atención médica prioritaria, apoyos educativos y programas de vivienda. En suma, el enfoque de justicia transicional resulta limitado al ser catalogadas como desmovilizadas y en consecuencia se les exige asumir responsabilidades ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), sin que se reconozca que muchas de ellas fueron reclutadas siendo niñas y fueron víctimas de formas múltiples de violencia. Esta clasificación obstaculiza la inclusión de sus testimonios sobre reclutamiento forzado, violencia sexual y explotación infantil como violaciones graves de derechos humanos en los procesos judiciales.

A esto se suma una preocupante desprotección frente a violencias de género y traumas infantiles. El estado omite aplicar un enfoque diferencial y de género, desconociendo que muchas de estas mujeres fueron víctimas de violencia sexual, violencia reproductiva, madres forzadas o parejas de comandantes siendo aún menores de edad. Al no existir ese reconocimiento no son beneficiarias del acceso a servicios de salud especializados como salud mental, sexual y reproductiva, lo que perpetúa su revictimización. Así mismo, son excluidas de programas de reparación simbólica y comunitaria, las medidas de perdón, memoria y reconstrucción identitaria, diseñadas para niñas víctimas del reclutamiento que no le son aplicables a quienes son clasificadas como excombatientes

adultas, silenciando con ello sus historias, reforzando la estigmatización y fracturando los procesos de reparación colectiva necesarios para la reconciliación.

Se puede inferir una inconsistencia en la forma en que el Estado Colombiano ha tratado a las mujeres excombatientes que fueron reclutadas siendo menores de edad, pero que se desvinculan del conflicto siendo mayores de edad. Por un lado, dejan de ser víctimas y por el otro se les clasifica como desmovilizadas, esta diferenciación no es menor y tiene consecuencias profundas, tanto en el acceso a derechos como en los procesos de verdad, justicia, reparación y reintegración. Esta inconsistencia en el trato no solo genera una revictimización, sino que obstaculiza la verdadera reparación y reintegración de estas niñas y adolescentes. El Gobierno colombiano tiene la responsabilidad ineludible de unificar criterios, asegurando que las niñas y adolescentes excombatientes reciban un proceso de reintegración continuo y que no se vea truncado por la mayoría de edad, las heridas del conflicto requieren un proceso de sanación y reintegración que va más allá de límites etarios, el sistema debe garantizar el soporte integral y sin interrupciones que les permita finalmente, reconstruir sus vidas y ser parte activa de una sociedad en paz.

El camino hacia la construcción de la paz: Verdad y Reparación

En palabras de la Corporación Rosa Blanca, a través de los testimonios: historias de mujeres víctimas de reclutamiento forzado, violencia sexual y basada en género por parte de las FARC-EP (Centro Nacional de Memoria Histórica)[29] «La implementación de un verdadero proceso de justicia transicional implica la develación de la verdad de lo ocurrido por parte de los responsables, el reconocimiento de las víctimas afectadas y la activación de medidas de reparación integral, así como la implementación de penas ejemplarizantes de los responsables que verdaderamente contribuyan a resarcir los daños causados» seguidamente indican «Lamentablemente, la Corporación Rosa Blanca en su defensa de los DD. HH. Ha venido encontrándose, dentro de las entidades del Estado que garantizan la implementación del Acuerdo de Paz, con la invisibilización de los daños causados a muchas niñas y adolescentes por parte de esta guerrilla (…)»

[29] Centro Nacional de Memoria Histórica (Corporación Rosa Blanca Colombia) pág. 194 https://centrodememoriahistorica.gov.co/corporacion-rosa-blanca-colombia/

Nuestro país ha crecido en medio de un conflicto armado de más de un siglo, somos hijos de la guerra, nuestra niñez ha tenido contacto permanente con la violencia, por ende, es aceptada y utilizada como arma para la solución de todo tipo de dificultades y conflictos. Con su aceptación, ella la violencia se ha vuelto paisaje, se engalana y facilita la vinculación de estas niñas y adolescentes a grupos armados ilegales. La instrumentalización de los menores tiene diversas modalidades, una de ellas, el reclutamiento coercitivo que no es otra cosa que un secuestro simple[30] y de otro lado, el ingreso voluntario de los menores a las filas de estos grupos, que no es otra cosa que una campaña de abuso de los menores de edad, por su mayor vulnerabilidad diseñada para incluirlos en la guerra. Los datos dan cuenta que está práctica se ejecuta desde el año 1964, (Arenas, 1972, pág. 16)[31]

Se debe desinstitucionalizar la utilización de niñas soldado como práctica del conflicto armado colombiano y lograr finalmente su erradicalización, es un compromiso de la sociedad pues el primer paso para lograrlo es el cambio de paradigma y la reeducación en valores de todos los que conforman la sociedad Colombiana. La búsqueda es que a futuro ningún soldado del ejército tenga que decidir cuándo se encuentre con un menor de edad soldado hostil. O al menos que esté preparado para sopesar las complejidades que tal práctica en terreno lo pueda llegar a afectar.

Implementación de acuerdo

Con la implementación del acuerdo se logró la desvinculación de algunos menores de las filas de este grupo armado, pero esa emancipación del grupo no implica la desconexión psicosocial del conflicto armado, pues el reclutamiento en sí y los vejámenes a los que son sometidos es un hecho que continúa latente en Colombia con otros niñas y adolescentes y otros actores armados. El papel del gobierno y de las

[30] Ley 599 de 2000, Articulo 168. Secuestro simple. <Artículo modificado por el artículo 1 de la Ley 733 de 2002. Penas aumentadas por el artículo 14 de la Ley 890 de 2004, a partir del 1o. de enero de 2005. El nuevo texto con las penas aumentadas es el siguiente:> El que, con propósitos distintos a los previstos en el artículo siguiente, arrebate, sustraiga, retenga u oculte a una persona, incurrirá en prisión de ciento noventa y dos (192) a trescientos sesenta (360) meses y multa de ochocientos (800) a mil quinientos (1500) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

[31] «En la Madrugada del 11 de abril nos pusimos en marcha. Al día siguiente penetramos en la montaña. Seis días después nos confundíamos en abrazo fraternal con Manuel Marulanda y un grupo de muchachos que ya esperaban el avance de las tropas enemigas, muy cerca de la aldea de Gaitania»

autoridades colombianas es vital en la desmovilización y reintegración de las niñas exsoldados, va más allá de la simple entrega de armas e implica un compromiso constante con su protección, restablecimiento de sus derechos, rehabilitándolas y garantizando sus derechos para que puedan reconstruir sus vidas y ser miembros productivos de la sociedad.

Las autoridades colombianas enfrentan constantes e importantes desafíos y críticas, toda vez que el reclutamiento de niñas y adolescentes persiste por parte de los grupos armados residuales y nuevas organizaciones criminales, ellas son especialmente vulnerables a la violencia sexual y de género, enfrentando amenazas y ataques después de la desmovilización poniendo no solo el proceso de reincorporación en riesgo sino su propia vida. En consecuencia, lo primero es trabajar en la sensibilización de las comunidades para reducir el estigma y la discriminación evitando que lo padezcan y regresen al conflicto. La reintegración y el restablecimiento de los derechos es un proceso largo, en segundo lugar, se debe apostar por el rastreo y la reunificación con sus familias de origen, siempre y cuando el entorno sea seguro, también en el proceso las autoridades deben coordinar con el Ministerio de Educación el libre acceso a la educación formal. También programas de formación técnica y vocacional para que los jóvenes adquieran habilidades que les permita ser productivos a nivel laboral.

Conclusiones

Si bien es cierto que el acuerdo de paz logró la desvinculación de una cifra considerable de menores, con la ayuda de la UNICEF quien jugó un papel importante asegurándose que estos fueran tratados como víctimas, y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), la Agencia para la Reincorporación y la Normalización (ARN) a través de sus programas de atención y reintegración brindaron apoyo psicosocial, educativo y oportunidades para la reconstrucción de sus vidas, logrando con éxito el enfoque que los niños excombatientes son víctimas y no actores en el conflicto. La realidad es otra y muy dolorosa, el reclutamiento continúa ya en cabeza de otros actores armados ilegales como las disidencias de las FARC[32], el ELN y bandas criminales, nuestros niños, niñas y

[32] Son excombatientes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia que, después de los acuerdos de paz de 2016, rechazaron el proceso de desmovilización y se mantuvieron en armas, formando nuevas estructuras armadas.

adolescentes siguen siendo utilizados, desde labores de inteligencia y logística hasta participación directa en hostilidades.

El acuerdo de paz de Colombia es ampliamente valorado, pese a los desafíos que comprende su implementación, los obstáculos y retrasos se le atribuyen a factores políticos, económicos y sociales especialmente en las zonas rurales donde la presencia del Estado es escasa y débil, y es que terminar un conflicto de más de 50 años con la guerrilla más antigua de América Latina no resulta fácil. He de reconocer que a pesar de sus virtudes el acuerdo sigue enfrentando dificultades de implementación, la persistencia de la violencia en algunas regiones por parte de otros grupos armados, el incumplimiento de algunos puntos del acuerdo y la falta de inversión y atención del Estado en zonas rurales han dejado nuevamente la puerta abierta al reclutamiento de los menores de edad.

En Colombia el conflicto ha tomado un carácter permanente por la multiplicidad de los actores que en él confluyen, convirtiendo como algo habitual, reiterado e institucionalizado que las niñas se conviertan en soldado y formen parte de estos grupos, Peter Singer explica el fenómeno indicando que es un problema derivado de la pobreza o desde los avances tecnológicos permitiendo el manejo de armamento liviano.[33] En mi opinión la vulnerabilidad es un factor igualmente determinante para lograr esa conversión.

En la Colombia del futuro, el éxito de la desmovilización y reinserción de las niñas soldados dependerá de la capacidad de las autoridades para actuar de manera coordinada, con un enfoque integral, de género y diferencial. No se trata solo de desarmar y desmovilizar, sino de garantizar que esas niñas tengan la oportunidad de recuperar su infancia, su dignidad y de construir un futuro lleno de oportunidades. El papel de las autoridades no es solo el de ofrecer programas, sino el de ser garantes de los derechos de esas niñas, creando un entorno seguro y de apoyo que les permita sanar sus heridas y convertirse en agentes de cambio en sus propias vidas y comunidades.

En todo caso, la existencia de un marco legal y de políticas públicas no basta por sí sola para erradicar el reclutamiento forzado de menores, especialmente cuando se trata de niñas y adolescentes, la falta de acción por parte de Estado, la falta de implementación

[33] Peter Singer. «Los nuevos niños soldados de la guerra», Air &Space Power Journal en Español, spring 2008.

en los territorios y la ausencia de un enfoque de género robusto ayudan a perpetuar la práctica sistemática de violencia que afecta a cientos de niñas menores en Colombia. Superar esta problemática exige además de la voluntad política, una inversión sostenida y la presencia real y eficaz del Estado en los territorios, así como el reconocimiento explícito de las violencias específicas que enfrentan las niñas en el contexto del conflicto armado colombiano.

*Paula Andrea Macías Gómez**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

10/2026 29 de enero de 2026

*Luciana Alejandra Rodriguez La Barrera**

Armas nucleares e inteligencia artificial: un equilibrio entre la automatización y el factor humano

Armas nucleares e inteligencia artificial: un equilibrio entre la automatización y el factor humano

Resumen:

En el núcleo de la estabilidad estratégica se encuentra un frágil equilibrio entre la automatización tecnológica y la capacidad de decisión humana. La integración de la inteligencia artificial (IA) en el ámbito nuclear aporta mejoras significativas en sistemas de alerta temprana, análisis de información y ciberseguridad; sin embargo, también abre la puerta a nuevos riesgos. Este documento contrasta el potencial de la IA para reforzar la seguridad con los desafíos que plantea al incorporarse en ámbitos decisivos de la seguridad internacional. Se sostiene la necesidad de preservar la supervisión humana, reforzar los mecanismos de verificación y promover acuerdos internacionales que regulen el uso de la IA en este contexto. Solo así será posible aprovechar sus beneficios sin comprometer la seguridad y estabilidad global.

Palabras clave:

Inteligencia artificial, armas nucleares, ciberseguridad, automatización, tecnologías de doble uso, armas de destrucción masiva (ADM).

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.

Luciana Alejandra Rodriguez La Barrera*

Nuclear weapons and artificial intelligence: a balance between automation and the human factor

Abstract:

At the core of strategic stability lies a delicate balance between technological automation and human decision-making. The integration of artificial intelligence (AI) in the nuclear sphere brings significant improvements in early warning systems, information analysis, and cybersecurity; however, it also opens the door to new. This document contrasts the potential of AI to enhance security with the challenges it poses when incorporated into critical areas of international security. It argues for the need to preserve human oversight, strengthen verification mechanisms, and promote international agreements regulating the use of AI in this context. Only then will it be possible to reap its benefits without compromising global security and stability.

Keywords:

Artificial intelligence, nuclear weapons, cybersecurity, automation, dual-use technology, weapons of mass destruction (WMD).

Luciana Alejandra Rodriguez La Barrera*

Introducción

La inteligencia artificial (IA) y las armas nucleares son, por separado, dos de los avances más notables e inquietantes de la humanidad. Una simboliza la cúspide de la innovación tecnológica; la otra, el abismo del potencial destructivo. Pero, ¿qué sucede cuando estas dos fuerzas convergen? La posibilidad de que sistemas autónomos tomen decisiones en un contexto nuclear plantea preguntas éticas y estratégicas, poniendo en cuestión los principios fundamentales de la responsabilidad y estabilidad global.

Desde una perspectiva técnica, la inteligencia artificial abarca un amplio espectro de métodos orientados a replicar capacidades humanas, como el razonamiento, el aprendizaje y la toma de decisiones. Entre estos enfoques, el aprendizaje automático (*machine learning*) se distingue por utilizar algoritmos capaces de identificar patrones complejos y establecer relaciones significativas dentro de grandes volúmenes de información. A su vez, el aprendizaje profundo (*deep learning*) representa una evolución de esta técnica, al emplear redes neuronales artificiales que simulan la estructura y funcionamiento del cerebro humano mediante la interconexión de unidades llamadas neuronas artificiales.

Los avances tecnológicos de las últimas décadas han permitido escalar estas redes a niveles sin precedentes, con millones de neuronas artificiales operando simultáneamente en sistemas cada vez más complejos. Aunque estas redes distan aún de igualar la complejidad del cerebro humano, su capacidad para procesar datos de forma autónoma ha impulsado importantes progresos en el desarrollo de la IA moderna, consolidando su papel como tecnología estratégica con un potencial disruptivo en múltiples sectores, incluido el ámbito militar[1].

La integración de la IA en el ámbito militar ha cobrado relevancia gracias a su habilidad para analizar datos masivos en tiempo real y mejorar la eficacia en la toma de decisiones dentro de contextos operativos exigentes y dinámicos. En particular, su aplicación en el sector de la seguridad y la defensa ha transformado las estrategias militares a través de la automatización de sistemas, la ciberseguridad y el reconocimiento de amenazas: por

[1] Reinhold, T. *et al*. "Artificial Intelligence, Non-Proliferation And Disarmament: A Compendium On The State Of The Art", *EU Non Proliferation and Disarmament Consortium*, Non Proliferation and Disarmament Papers No. 92, enero 2025.

un lado, la automatización de sistemas permite optimizar el mando y control, reduciendo la intervención humana en decisiones estratégicas y favoreciendo el desarrollo de sistemas autónomos capaces de evaluar amenazas y ejecutar respuestas defensivas de manera independiente. Por otro lado, en el ámbito de la ciberseguridad, la IA desempeña un papel crucial en la protección de infraestructuras militares críticas, detectando y neutralizando ataques cibernéticos que podrían comprometer la seguridad de redes altamente sensibles, como las que controlan arsenales nucleares. Además, en lo que respecta al reconocimiento de amenazas, la inteligencia artificial ha sido utilizada en sistemas de vigilancia y alerta temprana, lo que permite identificar patrones de comportamiento que podrían indicar riesgos inminentes. A través del análisis de datos provenientes de satélites, radares y otras fuentes de inteligencia, estos sistemas contribuyen a anticipar los movimientos estratégicos de actores hostiles, redefiniendo así la manera en que los estados gestionan su seguridad.

En el contexto concreto de la disuasión nuclear, la IA ya ha sido integrada en diversas áreas relacionadas con la seguridad y la gestión de arsenales nucleares. Países como Estados Unidos y Rusia han desarrollado sistemas de alerta temprana impulsados por IA, los cuales monitorean amenazas potenciales y sugieren respuestas estratégicas en caso de un posible ataque nuclear[2]. Asimismo, la modernización de los arsenales nucleares ha incorporado avances en IA para mejorar la precisión y la capacidad de respuesta de los sistemas de misiles. Entre las aplicaciones más relevantes se encuentran la optimización en la guía de misiles balísticos, el desarrollo de sistemas de defensa avanzados para la detección e interceptación de amenazas y la integración de algoritmos en sistemas de mando y control que permiten analizar patrones de comportamiento y predecir escenarios de conflicto[3].

Si bien estas innovaciones pueden fortalecer la disuasión nuclear y reducir la probabilidad de ataques preventivos, también podrían incentivar una nueva carrera armamentista basada en la superioridad tecnológica. La posibilidad de que sistemas autónomos participen en la toma de decisiones nucleares genera preocupaciones sobre

[2] Fink, A. “Russian Thinking on the Role of AI in Future Warfare”, *NATO Defense College,* 2021, disponible en https://www.ndc.nato.int/russian-thinking-on-the-role-of-ai-in-future-warfare/
[3] Wang, W. *et al*. "Integrated Guidance-and-Control Design for Three-Dimensional Interception Based on Deep-Reinforcement Learning", *Aerospace* 10, no. 2: 167. https://doi.org/10.3390/aerospace10020167

la confiabilidad de los algoritmos, el riesgo de fallos técnicos y la vulnerabilidad ante ciberataques[4].

Este documento de opinión analiza de manera estructurada la interacción entre la inteligencia artificial y el ámbito nuclear, evaluando sus implicaciones para la seguridad internacional. En primer lugar, se examina la relación entre ambas tecnologías y los desafíos éticos y estratégicos que plantea su convergencia. A continuación, se abordan tanto los riesgos asociados a la pérdida del control humano en decisiones críticas como los beneficios potenciales de la IA en la prevención de crisis nucleares. Finalmente, se considera la necesidad urgente de adaptar los marcos regulatorios internacionales para garantizar un uso responsable y seguro de la IA en contextos nucleares.

La relación entre las armas nucleares y la IA

Los avances en inteligencia artificial han sido comparados con el desarrollo de las armas nucleares debido a su doble potencial: por un lado, su capacidad de generar progreso en distintos ámbitos; por otro, su amenaza para la seguridad global. Figuras públicas como Elon Musk han advertido sobre los peligros de la IA, señalando que podría representar un riesgo aún mayor que las armas nucleares. En la misma línea, el Secretario General de la ONU, António Guterres, ha propuesto la creación de una agencia internacional similar a la Organización Internacional de la Energía Atómica (OIEA) para regular el desarrollo y uso seguro de la IA[5].

Con carácter general, el acceso y el desarrollo de las armas nucleares están restringidos por la disponibilidad de materiales fisibles como el uranio y el plutonio. La IA, en cambio, depende de insumos tecnológicos más accesibles, como chips avanzados y unidades de procesamiento gráfico (GPUs[6]). Esta diferencia plantea un desafío significativo en términos de regulación, ya que, mientras la proliferación nuclear ha sido objeto de

[4] Mishra, S y Reiner, P. K. “Artificial Intelligence in Nuclear Command, Control & Communications: A Technical Primer”, *The Institute for Security and Technology*, 2025, disponible en https://securityandtechnology.org/wp-content/uploads/2025/09/Artificial-Intelligence-in-Nuclear-Command-Control-Communications.pdf

[5] Piliero, R. y Klyman, K. “AI and the A-bomb: What the analogy captures and misses”, *Bulletin of Atomic Scientists*, 2024, disponible en: https://thebulletin.org/2024/09/ai-and-the-a-bomb-what-the-analogy-captures-and-misses/

[6] También conocidas como *Graphics Processing Unit* o GPU, por sus siglas en inglés.

tratados internacionales, el desarrollo de la IA es descentralizado y está impulsado tanto por gobiernos como por actores privados.

Otro aspecto distintivo, aunque también compartido, radica en la dualidad de sus aplicaciones. Tanto las armas nucleares como la inteligencia artificial presentan características de doble uso: pueden emplearse con fines pacíficos o militares. En el caso de las armas nucleares, sus componentes pueden tener aplicaciones civiles, por ejemplo, en la generación de energía o la medicina, y por ello están sujetos a estrictos regímenes de control. Por su parte, la inteligencia artificial, como tecnología de uso general, plantea desafíos particulares para la delimitación entre usos civiles y militares. Un sistema de IA desarrollado para la investigación farmacéutica, por ejemplo, también podría ser empleado en la creación de armas biológicas o neurotóxicas, lo que evidencia su potencial de uso dual y la complejidad que esto conlleva para su regulación.

El carácter de doble uso de la inteligencia artificial no solo reside en su aplicabilidad civil y militar, sino también en su inherente ambigüedad funcional. A diferencia de otras tecnologías armamentísticas claramente delimitadas, como los misiles balísticos o los submarinos nucleares, los algoritmos de IA pueden ser integrados de forma casi invisible en una amplia gama de sistemas. Esta flexibilidad funcional implica que una misma arquitectura de IA pueda servir tanto para fines benéficos como para fines letales, como la guía de misiles, la vigilancia masiva o incluso la toma autónoma de decisiones en sistemas de armas letales.

La naturaleza dual de la IA también plantea dilemas éticos y legales, particularmente en cuanto a la responsabilidad de su uso. En un escenario hipotético donde un sistema autónomo, desarrollado para vigilancia fronteriza, decide neutralizar una amenaza percibida con consecuencias letales, surge la pregunta: ¿quién es responsable? ¿El desarrollador, el programador, el gobierno o la máquina misma? La difícil trazabilidad en la toma de decisiones pone en entredicho las normas fundamentales del derecho internacional humanitario, y en contextos nucleares, puede tener consecuencias catastróficas.

Esta situación evidencia el carácter de doble uso de la inteligencia artificial: una misma tecnología capaz de mejorar procesos logísticos o de defensa también puede ser

adaptada para intervenir en decisiones críticas vinculadas al uso de armamento nuclear, lo que incrementa significativamente el riesgo de errores con consecuencias potencialmente catastróficas. Las aplicaciones de la IA pueden oscilar entre fines constructivos y destructivos, dependiendo tanto del contexto como de los intereses estratégicos que orienten su implementación. En este marco, surge un debate relevante en torno a la capacidad de los marcos regulatorios existentes para abordar adecuadamente este tipo de tecnologías.

A modo de ejemplo, la reciente Ley de Inteligencia Artificial de la Unión Europea, aprobada el 13 de marzo de 2024[7], establece un sistema de clasificación del riesgo asociado a los sistemas de IA, dividiéndolos en cuatro categorías: mínimo, limitado, alto e inaceptable. No obstante, esta legislación ha generado interrogantes sobre su aplicabilidad a tecnologías de doble uso, es decir, aquellas que pueden emplearse tanto con fines civiles como militares. Aunque la ley excluye explícitamente los productos exclusivamente militares, no queda del todo claro si esa exclusión se extiende también a sistemas que, pese a desarrollarse con fines civiles, pueden ser adaptadas a contextos estratégicos como el control de sistemas nucleares. La ausencia de criterios jurídicos claros al respecto deja un vacío que podría debilitar los esfuerzos regulatorios frente a una tecnología que, en manos equivocadas o bajo presiones geopolíticas, puede tener consecuencias desestabilizadoras[8].

[7] COM 2021/206 final, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down harmonised rules on artificial intelligence (Artificial Intelligence Act) and amending certain Union legislative acts*, 21 de abril de 2021.

[8] Reinhold, T. *et al*. "Artificial Intelligence, Non-Proliferation And Disarmament: A Compendium On The State Of The Art", *op. cit*.

	INTELIGENCIA ARTIFICIAL	ARMAS NUCLEARES
DIFERENCIAS	Es de propósito general.	Son de propósito específico (destrucción masiva).
	Regulación reciente y parcial.	Regulación internacional más generalizada y consolidada.
	Está descentralizada.	Son centralizadas y controladas por los gobiernos.
SIMILITUDES	Ambas presentan riesgos catastróficos.	
	Ambas son de doble uso.	
	Ambas son tecnologías de rápida evolución.	
	Ambas pueden tener impacto global.	

Elaboración propia basado en Goudarzi, S. "AI and the A-bomb: What the analogy captures and misses - Bulletin of the Atomic Scientists". *Bulletin Of The Atomic Scientists*, 2024, disponible en: https://thebulletin.org/2024/09/ai-and-the-a-bomb-what-the-analogy-captures-and-misses/

Ante este panorama, surge una pregunta fundamental: ¿puede la inteligencia artificial acelerar el desarrollo de armas nucleares y aumentar los riesgos globales? Mientras algunos expertos sostienen que la IA puede contribuir a una mayor estabilidad al reducir el margen de error humano, otros advierten que la dependencia de sistemas automatizados podría incrementar la probabilidad de errores catastróficos y una escalada descontrolada de conflictos.

Tecnologías diferentes; ¿una misma amenaza?

Durante décadas, el control de las armas nucleares ha dependido de la capacidad humana para evaluar riesgos, interpretar señales y tomar decisiones bajo presión. La incorporación de inteligencia artificial en este ámbito transforma este paradigma, no sólo al introducir nuevas herramientas tecnológicas, sino al alterar quién, o qué, participa en los procesos decisivos. Ya no se trata únicamente de que tán poderosa es una

tecnología, sino de cómo su lógica de funcionamiento podría reemplazar el juicio político y estratégico que históricamente ha guiado la disuasión nuclear desde la Guerra Fría[9].

Este dilema ha encendido una alarma entre expertos en seguridad internacional, quienes consideran que la integración de la IA en operaciones militares puede alterar significativamente la naturaleza de los conflictos armados. Como advierten Horowitz y Scharre[10], la automatización en contextos nucleares plantea una amenaza silenciosa: la posibilidad de que algoritmos actúen por sí solos, genera ambigüedad sobre las intenciones reales, aumentando así el riesgo de escaladas no intencionadas. En ese sentido, la IA y las armas nucleares, aunque diferentes en naturaleza, pueden converger en una amenaza común al introducir incertidumbre y pérdida de control humano en decisiones críticas.

Potenciales riesgos de la IA en el desarrollo nuclear: ¿pérdida del factor humano?

El avance de la IA en el ámbito militar ha generado un impacto significativo en la modernización y optimización de los sistemas nucleares. En particular, su integración en la planificación estratégica y el desarrollo de armas nucleares plantea desafíos en términos de estabilidad global, control de armamentos y riesgos asociados a errores de cálculo o decisiones automatizadas.

Uno de los principales efectos de la IA en la carrera armamentista es la aceleración en el desarrollo de tecnología nuclear. Gracias a su capacidad para optimizar procesos, analizar gran cantidad de información y mejorar la toma de decisiones estratégicas, la IA permite a los estados mejorar la precisión y eficiencia de sus sistemas nucleares. No obstante, el uso de IA en el ámbito nuclear conlleva serios riesgos.

En primer lugar, la posibilidad de errores de cálculo se incrementa cuando los sistemas de IA interpretan erróneamente maniobras militares convencionales como amenazas inminentes. Esta falta de fiabilidad podría llevar a una escalada no intencionada de

[9] Sobre esta cuestión, *Cfr*. Chinchilla Adell, M. "La efectividad de la teoría de la disuasión en la proliferación de armas nucleares en Oriente Medio", *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 2/2018, 23 de enero de 2018, p. 3.
[10] Horowitz, M. y Scharre, P. "AI and International Stability: Risks and Confidence-Building Measures", *Center for a New American Security*, 2021, disponible en https://www.cnas.org/publications/reports/ai-and-international-stability-risks-and-confidence-building-measures.

conflictos, especialmente si un sistema automatizado emite alertas falsas o recomienda respuestas militares desproporcionadas. En segundo lugar, la integración de IA en arsenales nucleares se enfrenta a desafíos técnicos y estratégicos. La vulnerabilidad de estos sistemas ante ataques cibernéticos plantea una amenaza adicional, ya que actores malintencionados podrían manipular datos de entrenamiento o intervenir en tiempo real para alterar decisiones militares. Además, la compatibilidad con infraestructuras militares heredadas y la disponibilidad de datos clasificados limitan la eficacia operativa de la IA en este ámbito.

A pesar de estos obstáculos, diversas potencias han avanzado en la automatización de sus sistemas nucleares: Rusia ha desarrollado el dron submarino Poseidón, capaz de operar de manera autónoma; Corea del Norte ha promovido la integración de IA en torpedos y drones nucleares; y Estados Unidos está en proceso de fabricación del bombardero estratégico B-21 Raider, diseñado para operar tanto de manera tripulada como autónoma.[11]

Uno de los debates más controvertidos en la intersección entre la IA y las armas nucleares es la delegación de la toma de decisiones estratégicas a sistemas automatizados. Tradicionalmente, estas decisiones han estado bajo el control exclusivo de líderes políticos y asesores militares de alto nivel. Sin embargo, el desarrollo de sistemas autónomos capaces de evaluar amenazas y sugerir represalias ha suscitado preocupaciones éticas y estratégicas. La cuestión central radica en si la inteligencia artificial puede mejorar la estabilidad global al reducir el margen de error humano o, por el contrario, si incrementa el riesgo de una guerra nuclear accidental debido a su dependencia de datos que podrían ser erróneos o manipulados.

Este dilema adquiere mayor relevancia al considerar que la IA también está siendo utilizada en ciberseguridad para proteger infraestructuras militares críticas. No obstante, dado que las armas nucleares dependen de redes altamente seguras, la sofisticación de los ciberataques podría comprometer la integridad de estos sistemas, aumentando la posibilidad de errores catastróficos.

[11] Chernavskikh, V. “Nuclear Weapons and Artificial Intelligence: Technological Promises and Practical Realities”, *Stockholm International Peace Research Institute*, SIPRI Background Paper, septiembre 2024, p. 6.

Otro aspecto crítico en la creciente automatización en el ámbito nuclear es el riesgo de reducir la supervisión humana en decisiones estratégicas[12], lo que podría comprometer la estabilidad global. A medida que los sistemas de inteligencia artificial asumen funciones clave en la detección de amenazas y la toma de decisiones militares, existe la posibilidad de que los seres humanos confíen excesivamente en estos sistemas, un fenómeno conocido como *sesgo de automatización*[13]. Esta tendencia, observada en sectores como la conducción autónoma, podría trasladarse al ámbito nuclear, donde una interpretación errónea de datos podría desencadenar una escalada militar sin una previa evaluación contextual adecuada.

Los modelos de IA, al ser entrenados con datos históricos, pueden reproducir y amplificar prejuicios humanos. En el contexto nuclear, esto podría traducirse en una sobrestimación de amenazas provenientes de ciertos países o grupos, influyendo en la toma de decisiones de manera potencialmente peligrosa. Ejemplos previos en el sector privado, como el sistema de selección de personal de Amazon que discriminaba a candidatas mujeres debido a datos sesgados[14], evidencian cómo la IA puede generar resultados indeseados. En el ámbito militar, un sistema de alerta temprana basado en IA podría clasificar automáticamente a determinados países como amenazas sin considerar el contexto geopolítico, aumentando así el riesgo de respuestas desproporcionadas o escaladas innecesarias.

Si bien la automatización puede mejorar la velocidad y precisión en la detección de amenazas, los sistemas autónomos carecen de la capacidad de interpretar situaciones con una comprensión holística. La toma de decisiones en escenarios de crisis requiere juicio humano, dado que los algoritmos operan en función de patrones preestablecidos sin considerar factores políticos, estratégicos o psicológicos que solo los humanos pueden evaluar[15].

[12] Parke, M. "Prevenir el Armagedón nuclear de la IA", *Project Syndicate*, 8 de noviembre de 2023, disponible en: https://www.project-syndicate.org/commentary/dangers-of-artificial-intelligence-ai-applications-nuclear-weapons-by-melissa-parke-2023-11/spanish.
[13] Scharre, P. y Depp, M. "Artificial Intelligence and Nuclear Stability", *War on the Rocks*, 16 de enero de 2024, disponible en: https://warontherocks.com/2024/01/artificial-intelligence-and-nuclear-stability/.
[14] Dastin, J. "Amazon scraps secret AI recruiting tool that showed bias against women" in *Ethics of Data and Analytics*, Martin K. (ed.), Auerbach Publications, 2022, pp. 296-300.
[15] Chernavskikh, V. "Nuclear Weapons and Artificial Intelligence: Technological Promises and Practical Realities", *op. cit*. pp. 2-3.

Potenciales beneficios: la IA como herramienta de prevención de crisis

A pesar de los riesgos, la IA también puede ser utilizada como una herramienta beneficiosa para la prevención de crisis nucleares, pues ofrece importantes aplicaciones para la mitigación de riesgos. Gracias a su velocidad y precisión, los sistemas de IA pueden apoyar procesos de toma de decisiones estratégicas en tiempo real, especialmente en contextos donde los errores humanos o los malentendidos pueden desencadenar consecuencias catastróficas.

Una de las capacidades más prometedoras de la IA en el ámbito nuclear es su habilidad para analizar grandes volúmenes de datos provenientes de distintas fuentes: imágenes satelitales, sensores de radiación, redes de vigilancia y bases de datos de inteligencia. La automatización del análisis permite detectar patrones irregulares, movimientos sospechosos o cambios físicos en instalaciones nucleares con una velocidad y precisión superiores a las de los métodos tradicionales. Su capacidad para procesar enormes flujos de datos y detectar comportamientos irregulares puede mejorar la transparencia y los mecanismos de verificación relacionados con armas de destrucción masiva (ADM), lo que ayuda a reducir los riesgos de proliferación y uso de tales armas[16].

A modo de ejemplo, la IA puede ser empleada para realizar simulaciones avanzadas que modelan potenciales escenarios de conflicto nuclear, evaluando distintas variables como despliegues militares, alertas tempranas y movimientos estratégicos de actores estatales o no estatales. Estas simulaciones permiten a los responsables políticos diseñar respuestas más racionales y menos impulsivas en situaciones de alta tensión. De igual manera, la IA optimiza la toma de decisiones en situaciones críticas, como se ilustra en el caso del Comando Estratégico de Estados Unidos[17], que explora su uso para identificar las rutas de comunicación más eficientes para las órdenes nucleares, lo que contribuye a una respuesta más efectiva ante amenazas.

Algunas Organizaciones Internacionales, como el OIEA, han comenzado a explorar el uso de inteligencia artificial para procesar datos provenientes de sensores remotos, mejorando así los sistemas de verificación de cumplimiento de tratados de no

[16] Meier, O. “The fast and the deadly: When Artificial Intelligence meets Weapons of Mass Destruction”, *European Leadership Network*, 2024, disponible en: https://europeanleadershipnetwork.org/commentary/the-fast-and-the-deadly-when-artificial-intelligence-meets-weapons-of-mass-destruction/.

[17] Defense Innovation Unit, “DIU’s Thunderforge Project to Integrate Commercial AI-Powered Decision-Making for Operational and Theater-Level Planning”, 5 de marzo de 2025, disponible en: https://www.diu.mil/latest/dius-thunderforge-project-to-integrate-commercial-ai-powered-decision-making.

proliferación[18]. Por ejemplo, algoritmos de aprendizaje automático pueden identificar cambios en la infraestructura de una planta nuclear que podrían sugerir una desviación hacia fines no pacíficos. De esta manera, la IA actúa como una aliada clave para aumentar la transparencia y fortalecer los mecanismos multilaterales de verificación.

La IA también juega un papel crucial en la protección contra ciberataques[19], ayudando a reforzar las defensas cibernéticas al identificar actividades sospechosas y responder rápidamente a posibles incidentes. Sistemas basados en IA como los que implementan técnicas como el *machine learning* pueden aprender patrones normales de tráfico de red y detectar desviaciones que podrían indicar un ataque. Esta capacidad resulta vital, ya que muchos ciberataques se producen de forma encubierta y progresiva, como lo demostró el ataque *Stuxnet* en 2010[20]. Aunque no fue un ejemplo directo de IA, casos como este subrayan la necesidad de proteger sistemas críticos mediante tecnologías avanzadas de detección y respuesta.

Equilibrio entre automatización y prevención humana

Una vez analizados los riesgos y oportunidades de la integración de la IA en el ámbito nuclear cabe preguntarse, ¿cómo garantizar un equilibrio adecuado entre la automatización y la intervención humana? Para lograr esto, es importante garantizar que los sistemas de IA actúen como herramientas de asistencia, y no como sustitutos del juicio humano, especialmente en situaciones de alta presión, como las relacionadas con armas nucleares. Parece entonces esencial mantener la presencia humana en el proceso de toma de decisiones, particularmente en lo que respecta al lanzamiento de armas nucleares. Las decisiones críticas deben ser verificadas y validadas por múltiples instancias humanas para reducir la posibilidad de respuestas automáticas erróneas. Esta medida garantiza que cualquier acción de este tipo sea el resultado de un análisis humano cuidadoso, evitando respuestas precipitadas o equívocas.

[18] International Atomic Energy Agency, “Artificial Intelligence For Accelerating Nuclear Applications, Science And Technology”, 2022, pp. 5-8.
[19] Hewes, M. “Cómo la inteligencia artificial cambiará la seguridad informática y la seguridad física de la información en el mundo nuclear”, *Organismo Internacional de Energía Atómica*, Boletín del OIEA, junio de 2023.
[20] Wajsman, G. “Ciberguerra Entre Israel e Irán: Desde Stuxnet Hasta Los Ciberataques Actuales”, Anuario en Relaciones Internacionales del IRI, Universidad Nacional de la Plata, 2022, pp. 1296-1307.

Otro aspecto clave es la implementación de protocolos de seguridad robustos para proteger los sistemas de IA contra fallos y ciberataques. La protección de los sistemas nucleares frente a manipulaciones externas es esencial para garantizar la integridad de los procesos de decisión y para minimizar el impacto de posibles errores técnicos. Estos protocolos deben incluir medidas preventivas que garanticen la continuidad de la supervisión humana, incluso en circunstancias extremas[21].

El trabajo conjunto de la IA y el ser humano también puede ser de gran ayuda en la verificación y evaluación de amenazas. Al integrar sistemas de IA en el proceso de validación de datos antes de tomar decisiones críticas, los operadores humanos pueden asegurarse de que la información es correcta y precisa, lo que reduce el riesgo de errores. Además, la IA puede utilizarse para realizar simulaciones de posibles escenarios, lo que ayuda a los responsables de la toma de decisiones a comprender las implicaciones de diferentes cursos de acción. Sin embargo, la decisión final debe recaer siempre en las personas, quienes pueden considerar factores políticos y diplomáticos que, sin embargo, una máquina no podría evaluar.

Por lo tanto, la clave para un uso adecuado de la inteligencia artificial en el ámbito nuclear radica en encontrar un equilibrio entre la automatización y la supervisión humana. Esto garantiza que las decisiones críticas sean tomadas con una comprensión completa del contexto y las implicaciones de las mismas. La integración de IA con protocolos de supervisión humana y medidas de seguridad robustas puede mejorar significativamente la capacidad de respuesta ante amenazas nucleares, sin comprometer la seguridad ni la estabilidad global.

[21] Rautenbach, P. “On Integrating Artificial Intelligence With Nuclear Control”, *Arms Control Association*, septiembre de 2022, disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2022-09/features/integrating-artificial-intelligence-nuclear-control.

¿Hacia una necesaria regulación internacional?

Si bien la comunidad internacional ha desarrollado instrumentos jurídicos en torno a la no proliferación de las armas nucleares, la irrupción de tecnologías emergentes como la inteligencia artificial exige una revisión profunda de estos mecanismos. En efecto, como ya se ha discutido anteriormente, el uso potencial de la IA en las tomas de decisiones estratégicas y en el funcionamiento autónomo de sistemas nucleares incrementa la complejidad del escenario global, pues introduce variables de riesgo difíciles de prever, verificar y controlar. Así, se impone la necesidad de reflexionar sobre cómo adaptar los marcos regulatorios actuales para evitar que esta tecnológica erosione la estabilidad internacional.

En esta línea, Lamberth y Scharre subrayan que los principales obstáculos para regular la IA giran en torno a su carácter dual (civil y militar), su rápida evolución y la dificultad de verificación entre sistemas con y sin IA[22]. Este enfoque refuerza la urgencia de establecer normas internacionales específicas y diseñar nuevas herramientas jurídicas que aseguren la supervisión humana y el cumplimiento de estándares éticos y estratégicos comunes basados en la cooperación entre Estados.

Marco jurídico actual relevante para la no proliferación nuclear

El marco jurídico internacional que regula las armas nucleares es esencial para garantizar la estabilidad y seguridad globales. Instituciones clave como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el OIEA y diversos acuerdos internacionales desempeñan un papel fundamental en la promoción de la no proliferación nuclear y el desarme, contribuyendo al mantenimiento de un orden internacional seguro y estable.

La ONU ha sido un actor central en la formulación de políticas y la adopción de resoluciones orientadas a prevenir la proliferación de ADM. En este contexto, la Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad exige a los Estados Miembros que implementen medidas estrictas para evitar que actores no estatales adquieran armas

[22] Lamberth, M. y Scharre, P. “Arms Control for Artificial Intelligence”, *Texas National Security Review*, Vol. 6, Issue 2, spring 2023, pp. 95-110.

nucleares, químicas o biológicas[23]. Esta resolución refuerza el control sobre materiales sensibles y sistemas de entrega, un paso crucial para asegurar que los materiales nucleares no caigan en manos equivocadas. Además, la Resolución 1887 (2009) del Consejo de Seguridad, entre otras, reafirma el compromiso de los Estados Parte con el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares (TNP), promoviendo un mundo sin armas nucleares y subrayando la importancia de la estabilidad internacional y la seguridad para la comunidad internacional.

El OIEA, creado en 1957 como una agencia autónoma dentro del sistema de la ONU, desempeña un papel vital en la promoción del uso pacífico de la energía nuclear. Su misión principal incluye prevenir el uso de la energía nuclear con fines militares. Para ello, el OIEA implementa salvaguardias que verifican que los materiales nucleares no sean desviados hacia el desarrollo de armas nucleares. Además, realiza inspecciones regulares en instalaciones nucleares y proporciona asistencia técnica a los Estados Miembros para garantizar la seguridad y protección en el uso de la energía nuclear, contribuyendo de manera significativa al fortalecimiento del régimen de no proliferación.

Aparte del TNP, existen diversos acuerdos internacionales que complementan los esfuerzos globales para prevenir la proliferación nuclear. Por ejemplo, el Tratado de Rarotonga (1985) establece una Zona Libre de Armas Nucleares en el Pacífico Sur, prohibiendo la posesión, el uso y las pruebas de armas nucleares en la región[24]. De manera similar, el Tratado de Bangkok (1995) crea una Zona Libre de Armas Nucleares en el Sudeste Asiático, contribuyendo a la paz y la estabilidad regionales. En África, el Tratado de Pelindaba (1996) establece una Zona Libre de Armas Nucleares, prohibiendo la investigación, desarrollo, fabricación y posesión de armas nucleares en el continente. También, el Tratado de Semipalatinsk (2006) crea una Zona Libre de Armas Nucleares en Asia Central, promoviendo la cooperación regional en el uso pacífico de la energía nuclear y reforzando el régimen de no proliferación.

Mientras que el objetivo esencial del TNP es evitar la proliferación horizontal de las armas nucleares, existen otros tratados de limitación de armamentos, como el Nuevo Tratado

[23] Resolución 1540 (2004) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
[24] Papadimitropoulos, T. “El Tratado de Rarotonga: enfoque regional de la no proliferación en el Pacífico Sur”, *Organización Internacional de Energía Atómica*, OIEA Boletín 1/1988, 1988, pp. 29-31.

START[25], que establece límites verificables a la cantidad de ojivas nucleares desplegadas y a los sistemas de lanzamiento estratégicos en Estados Unidos y en Rusia además de fomentar medidas de transparencia y confianza mutua entre ambos países. Este tratado bilateral, no obstante, quedó paralizado en febrero de 2023, cuando Vladimir Putin anunció la suspensión en la participación de Rusia[26].

Cabe también destacar el Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares (TPCE), adoptado en 1996, que prohíbe todos los ensayos nucleares, tanto con fines militares como civiles, con el objetivo de detener el desarrollo cualitativo de las armas nucleares y reforzar el compromiso hacia el desarme. Aunque ha sido firmado por una gran cantidad de Estados, todavía no ha entrado en vigor, pues precisa de la ratificación de ciertos Estados clave para alcanzar los objetivos de desarme. A pesar de que su implementación definitiva está en suspenso, el TPCE representa un pilar fundamental del régimen internacional de no proliferación nuclear, y requiere de continuos esfuerzos por parte de la comunidad internacional.

En este contexto, cabe también mencionar el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares (TPAN), adoptado en 2017 y en vigor desde enero de 2021. Este tratado busca la eliminación total de las armas nucleares, prohibiendo su desarrollo, posesión, uso y amenaza de uso, así como la transferencia o el apoyo a estas actividades.[27] Hasta septiembre de 2024, lo han ratificado 73 Estados, principalmente del Sur Global. Aunque ningún Estado poseedor de armas nucleares ni miembro de alianzas nucleares como la OTAN ha suscrito el tratado, este instrumento ha consolidado un valor normativo y político creciente, ejerciendo presión diplomática y estigmatizando el uso y posesión de este tipo de armamento.

[25] United States Department of State, “New START Treaty”, disponible en: https://www.state.gov/new-start-treaty.
[26] Bugos, S. (2023) Russia Suspends New START, *Arms Control Today*, https://www.armscontrol.org/act/2023-03/news/russia-suspends-new-start.
[27] UNODA – United Nations Office for Disarmament Affairs, “Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons”, https://disarmament.unoda.org/wmd/nuclear/tpnw/

La progresiva adaptación normativa a los desafíos de la IA

A pesar de los esfuerzos internacionales para prevenir la proliferación nuclear, persisten desafíos significativos. Recientemente, Rusia ha expresado su firme oposición a la posibilidad de que Alemania desarrolle un arsenal nuclear.[28] También cabe recordar que en 2023, Vladimir Putin revocó su ratificación del TPCE, retirando su compromiso formal a no realizar pruebas nucleares, lo que generó preocupación internacional sobre una posible reactivación de ensayos atómicos y el debilitamiento del régimen global de no proliferación[29]. Además, el presidente francés Emmanuel Macron sugirió reforzar la soberanía e independencia de la defensa militar francesa, ofreciendo la capacidad disuasoria nuclear de Francia como un "paraguas" para la Unión Europea. Esta propuesta, que busca garantizar la seguridad frente a amenazas externas, genera debates sobre las implicaciones que tendría para el régimen de no proliferación nuclear[30]. A este complejo contexto internacional en el ámbito nuclear, se añade la amenaza que plantea el desarrollo tecnológico, y en concreto, la implicación de la IA para la proliferación nuclear.

Cabe destacar alguna iniciativa interesante para abordar esta situación de incertidumbre, como la reciente declaración emitida por el gobierno de Estados Unidos sobre el uso responsable de la IA en el ámbito militar[31]. Esta declaración refleja el intento de EEUU por establecer una serie de principios éticos que guíen el desarrollo y el uso de tecnologías emergentes en contextos bélicos, buscando así minimizar los riesgos asociados y fomentar un marco de responsabilidad internacional.

Frente a este contexto internacional, el Ministerio de Defensa de España ha llevado a cabo iniciativas estratégicas orientadas al uso ético y seguro de la inteligencia artificial en el ámbito militar. Entre las más destacadas se encuentra la *Estrategia de Desarrollo,*

[28] EFE. "Rusia advierte que nadie permitirá a Alemania hacerse con un arsenal nuclear", SWI Swiss Info, 7 de marzo de 2025, disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/rusia-advierte-que-nadie-permitirá-a-alemania-hacerse-con-un-arsenal-nuclear/88976883?utm_source.

[29] MacFarquhar, N. "Russia pulled out of a nuclear Test Ban Treaty. Here 's what that means", *The New York Times*, 2 de noviembre de 2023, disponible en: https://www.nytimes.com/2023/11/02/world/europe/russia-nuclear-test-ban-treaty.html.

[30] Schofield, H. "France has a nuclear umbrella. Could its European allies fit under it?", *BBC*, 6 de marzo de 2025, disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c871e41751yo.

[31] US Department of State, *Declaración política sobre uso responsable de inteligencia artificial y autonomía en el ámbito militar*, disponible en: https://www.state.gov/declaracion-politica-sobre-uso-responsable-de-inteligencia-artificial-y-autonomia-en-el-ambito-militar.

Implantación y Uso de la IA, alineada con los principios de la OTAN y la Unión Europea, que contempla aplicaciones en campos como la movilidad, la ciberdefensa, la autonomía de sistemas no tripulados y la guerra electrónica[32]. España también cuenta con la Agencia Española de Supervisión de la Inteligencia Artificial (AESIA), y ha participado activamente en foros multilaterales sobre el uso responsable de la inteligencia artificial en la defensa, como la Cumbre REAIM 2024, donde respaldó la necesidad de establecer normas comunes para el empleo de la IA en operaciones militares[33]. Esta implicación institucional refuerza el compromiso de España con el desarrollo responsable de tecnologías emergentes y la necesidad de garantizar siempre la supervisión humana en los procesos decisionales estratégicos.

Teniendo en cuenta los complejos desafíos que presenta la IA para la seguridad internacional, es imperativo que la comunidad internacional aborde estos problemas a través de una regulación específica que limite el uso de la IA, promoviendo la estabilidad estratégica y la seguridad global. Aunque existe ya alguna norma internacional al respecto, como el Reglamento Europeo de Inteligencia Artificial, y algunas iniciativas para su uso responsable, estos no abordan de manera específica las implicaciones de su integración en sistemas nucleares. Por lo tanto, cabe plantear la necesidad de crear un acuerdo internacional que contemple aspectos clave como la prohibición explícita del uso de IA autónoma en decisiones nucleares, el establecimiento de requisitos de supervisión humana en todas las etapas del proceso y la implementación de mecanismos de cumplimiento, acompañados de sanciones en caso de infracción. Estas medidas no sólo reducirían el riesgo de errores catastróficos, sino que también fomentaría un uso responsable y ético de la IA en un ámbito tan sensible como el nuclear.

La necesaria cooperación internacional

Con el objetivo último de evitar la proliferación nuclear, tanto vertical como horizontal, fomentada por el desarrollo tecnológico y por las aplicaciones de la IA, parece

[32] Ministerio de Defensa, *Boletín Oficial del Ministerio de Defensa (BOD)*, No. 131, Sec. V, 6 de julio de 2023, p. 19131.
[33] EFE, "Secretaria de Estado destaca necesidad de normas comunes en cumbre sobre uso militar de IA", *Diario ABC*, 9 de septiembre de 2024, disponible en: https://www.abc.es/ciencia/secretaria-estado-destaca-necesidad-normas-comunes-cumbre-20240909120313-vi.html.

indispensable recurrir a la cooperación internacional basada en la modernización de las instituciones globales y el fortalecimiento del marco normativo existente. En este sentido, es fundamental que organismos internacionales relevantes como la ONU y el OIEA asuman un papel activo en la supervisión y regulación de tecnologías emergentes como la IA, teniendo en cuenta sus aplicaciones al ámbito nuclear. Esto incluiría el refuerzo de sus capacidades para hacer frente a nuevas amenazas tecnológicas, pero también el impulso de mecanismos que promuevan la transparencia y el desarme nuclear, elementos esenciales para evitar una nueva carrera armamentística.

Un aspecto objeto de debate es la necesidad de reforzar el régimen internacional de control de las armas nucleares, particularmente el TNP, y adaptarlo a los avances tecnológicos[34]. En este panorama, sería necesario establecer normas o, al menos, guías de actuación, que limiten la automatización de decisiones nucleares, garantizando que siempre haya un control humano efectivo en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, aunque el Tratado sobre la Prohibición de las Armas Nucleares aún no ha sido adoptado por ningún Estado poseedor de armas nucleares, su progresiva universalización podría contribuir a fortalecer el compromiso internacional con el desarme y ofrecer un marco de referencia útil para abordar los nuevos desafíos que plantean tecnologías emergentes como la inteligencia artificial. No obstante, para que dicho tratado tenga un impacto efectivo en este ámbito, sería necesario promover su aceptación más amplia y actualizar sus disposiciones a la luz de estos desarrollos tecnológicos.

La cooperación internacional también debe centrarse en el desarrollo de nuevos acuerdos multilaterales que aborden las tecnologías emergentes. Estos acuerdos podrían establecer cláusulas específicas sobre la transparencia en el desarrollo y la implementación de tecnologías nucleares basadas en IA, limitando su expansión. Las relaciones diplomáticas entre los actores nucleares deben ser fundamentales en este proceso, especialmente en regiones políticamente inestables. Pero, además, la colaboración entre órganos y organismos internacionales –como la ONU, el Consejo de

[34] Cronberg, T. “For Survival, the NPT Has to Be Renegotiated”, *European Leadership Network*, 14 de mayo de 2021, disponible en: https://europeanleadershipnetwork.org/commentary/for-survival-the-npt-has-to-be-renegotiated/.

Seguridad de las Naciones Unidas y el OIEA– será esencial para crear acuerdos que limiten el acceso a estas tecnologías y fomenten la confianza mutua entre los países

Conclusiones

A lo largo de este análisis, se ha considerado el papel dual de la IA como una amenaza en el ámbito nuclear, y una oportunidad para mejorar la seguridad estratégica. Aunque existen limitaciones significativas en cuanto a la transparencia y fiabilidad de las tecnologías de IA desarrolladas por los Estados con armas nucleares, su integración en el espectro militar, especialmente en áreas como la inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR)[35], así como en la defensa antimisiles y la guerra antisubmarina, es una realidad cada vez más presente.

La IA ofrece una serie de oportunidades, como la capacidad para procesar grandes volúmenes de datos en tiempo real y detectar patrones complejos; permite, por ejemplo, la implementación de sistemas avanzados de detección y alerta temprana, que podrían identificar amenazas antes de que se materialicen. En el campo de la ciberseguridad, la IA tiene el potencial de anticipar y mitigar ataques a infraestructuras nucleares críticas, como las plantas de energía. Además, al optimizar la gestión de recursos estratégicos, la IA podría mejorar la eficiencia de las operaciones nucleares, reduciendo la probabilidad de errores humanos en la toma de decisiones y fortaleciendo las defensas ante amenazas externas.

No obstante, la implementación de IA en sistemas nucleares también plantea riesgos significativos que deben ser cuidadosamente gestionados. La automatización excesiva de estos sistemas podría incrementar el riesgo de errores catastróficos, ya que los algoritmos defectuosos o mal diseñados podrían interpretar erróneamente una amenaza, desencadenando respuestas desproporcionadas. La falta de supervisión humana en decisiones críticas podría, asimismo, facilitar una escalada de conflictos, aumentando la probabilidad de respuestas militares impulsivas. Además, la vulnerabilidad de los

[35] Iniciales en inglés: Intelligence, Surveillance and Reconnaissance.

sistemas de IA a los ciberataques representa otro riesgo, ya que podrían manipularse para provocar fallos en la seguridad nuclear y poner en peligro la estabilidad global.

Es por ello que resulta imperativo aprovechar las ventajas de la IA sin comprometer el control humano en decisiones críticas. Un enfoque equilibrado requiere la integración cuidadosa de sistemas de IA en sectores especialmente sensibles, como es el caso del armamento y tecnología nucleares. Esto no implica desestimar el potencial de la IA, sino aprovecharlo dentro de marcos normativos establecidos, asegurando que la responsabilidad final recaiga siempre en los seres humanos. Esto incluye el desarrollo de marcos regulatorios sólidos que establezcan límites al uso autónomo de la IA. La colaboración entre estados, organismos internacionales y expertos en tecnología, ética y políticas públicas es esencial para diseñar sistemas que combinen la potencia algorítmica con la prudencia humana.

No cabe duda de que la IA está redefiniendo las dinámicas del poder militar y estratégico. Aunque la magnitud y la sofisticación del armamento –en particular, el nuclear– sigue siendo un elemento de vital importancia estratégica, cobra también importancia la capacidad de los Estados de integrar la IA de manera efectiva, aumentando así la precisión y la velocidad de respuesta, aunque generando también incertidumbre en cuanto a la capacidad de disuasión.

En definitiva, aunque la IA presenta una oportunidad valiosa para mejorar la seguridad estratégica en el ámbito nuclear, su integración en sistemas tan sensibles debe ser tratada con cautela. Es necesario equilibrar sus potenciales beneficios con los riesgos inherentes a su desarrollo y uso, considerando además la posibilidad de que estas capacidades tecnológicas puedan ser empleadas por actores no estatales. Por ello, resulta esencial establecer una regulación rigurosa, una supervisión humana constante y aplicar medidas de protección avanzadas para evitar que se convierta en una amenaza para la seguridad global.

*Luciana Alejandra Rodriguez La Barrera**

Estudiante del grado de Relaciones Internacionales en la Universidad de Navarra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

11/2026 30 de enero de 2026

Miguel Ángel Pérez Franco *

Ganar perdiendo: la lógica del desgaste en la guerra ruso-ucraniana

Ganar perdiendo: la lógica del desgaste en la guerra ruso-ucraniana

Resumen:

La guerra en Ucrania, al entrar en una fase prolongada, ha dejado de ser únicamente un enfrentamiento militar para convertirse en una prueba de resistencia estructural del Estado ruso. Lejos de reflejar una fortaleza incontestable, la invasión de Ucrania y la postura rusa reproducen patrones recurrentes de las guerras imperiales rusas, caracterizadas por errores de cálculo estratégico y debilidades internas. En este sentido, pese a la capacidad del Kremlin para adaptarse tácticamente, reconfigurar su aparato militar y amortiguar los efectos inmediatos de las sanciones occidentales, la guerra ha acelerado tendencias estructurales negativas en Rusia. El estancamiento económico, la dependencia de una economía de guerra, el deterioro demográfico y el aumento de tensiones entre el Estado y las élites rusas, hacen que el Kremlin, pese a su narrativa y objetivos maximalistas, esté dispuesto a negociar. El desenlace del conflicto dependerá menos de una victoria militar decisiva que del impacto acumulativo de la guerra sobre la estabilidad interna del régimen, por lo que una salida negociada podría imponerse como necesidad estratégica ante los límites históricos del poder ruso.

Palabras clave:

Guerra imperial, Rusia, Ucrania, desgaste, negociaciones.

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.

Winning by Losing: The Logic of Attrition in the Russo-Ukrainian War

Abstract:

As the war in Ukraine enters a prolonged phase, it has ceased to be merely a military confrontation and has become a test of the structural resilience of the Russian state. Far from reflecting uncontested strength, Russia's invasion of Ukraine and its broader strategic posture reproduce recurring patterns of Russian imperial wars, marked by strategic miscalculations and internal weaknesses. In this regard, despite the Kremlin's ability to adapt tactically, reconfigure its military apparatus, and cushion the immediate effects of Western sanctions, the war has accelerated negative structural trends within Russia. Economic stagnation, growing dependence on a war economy, demographic decline, and rising tensions between the state and Russian elites suggest that the Kremlin, despite its narrative and maximalist objectives, may be increasingly willing to negotiate. The outcome of the conflict will depend less on a decisive military victory than on the cumulative impact of the war on the regime's internal stability, making a negotiated settlement a potential strategic necessity in light of the historical limits of Russian power.

Keywords:

Imperial War, Russia, Ukraine, Attrition, Negotiations.

A struggle with Germany presents to us
enormous difficulties
and will require countless sacrifices.

War will not find the enemy unprepared,
and the degree of his preparedness
will probably exceed
our most exaggerated calculations…

Pyotr Durnovo
Memorandum to Nicholas II,
February 1914

Introducción

A medida que la guerra en Ucrania se adentra en su cuarto año, ha resurgido la expectativa de un posible alto el fuego. Este renovado impulso diplomático se apoya en una percepción cada vez más extendida, de que Kiev afronta un deterioro progresivo de su posición estratégica: pérdidas territoriales graduales, ataques sostenidos contra infraestructuras críticas, crecientes dificultades para sostener el esfuerzo de movilización y tensiones políticas internas. En este contexto, la resiliencia ucraniana, aunque notable, parece sometida a una presión acumulativa que no ofrece soluciones fáciles.

Este escenario ha reforzado la narrativa promovida por Moscú, según la cual, el tiempo juega a favor del Kremlin y Ucrania acabará viéndose obligada a aceptar un cese de hostilidades en condiciones favorables a Rusia. Sin embargo, esta interpretación pasa por alto un elemento clave del actual momento estratégico: por primera vez desde los primeros meses de la invasión, la Federación Rusa también muestra señales de interés en unas negociaciones de paz, aun sin renunciar públicamente a sus objetivos maximalistas[1].

Lejos de reflejar una posición de fortaleza incontestable, la postura rusa sugiere que, pese a conservar la iniciativa militar, Moscú afronta tensiones internas crecientes, económicas, sociales y políticas, que elevan los riesgos que la guerra plantea para la estabilidad del régimen. En este sentido, el conflicto en Ucrania comienza a reproducir dinámicas familiares en la historia rusa: guerras imperialistas marcadas por la subestimación del adversario y por costes crecientes e inasumibles que, con el tiempo,

[1] LESHCHYSHYN, A. y POPOVA, M. «Russia has failed to dominate Ukraine. That fact should frame negotiations», *Canadian Politics and Public Policy*. 16 December 2025. https://www.policymagazine.ca/russia-has-failed-to-dominate-ukraine-that-fact-should-frame-negotiations/
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 14 de enero de 2026.

terminan superando la capacidad del Estado para sostener indefinidamente el esfuerzo bélico.

Guerras imperiales rusas: analogías históricas relevantes

Analizar la guerra de Rusia contra Ucrania desde una perspectiva estrictamente contemporánea ofrece una imagen incompleta de las tensiones que este conflicto impone al sistema político ruso. Un análisis histórico permite identificar patrones estructurales recurrentes en la experiencia bélica rusa, especialmente en aquellas «guerras de elección» emprendidas con fines de expansión territorial o reafirmación imperial[2]. Aunque el Kremlin insiste en vincular la invasión de Ucrania con la memoria fundacional de la Segunda Guerra Mundial, las analogías más significativas se encuentran en una serie de guerras imperiales fallidas o inconclusas: la guerra de Crimea (1853–1856), la guerra ruso-japonesa (1904–1905), la participación rusa en la Primera Guerra Mundial (1914–1918) y la guerra soviética en Afganistán (1979–1988)[3].

En cada uno de estos casos, el Estado ruso inició el conflicto desde una posición de confianza y ventaja estratégica, solo para descubrir que los costes acumulativos de la guerra superaban su capacidad política, económica y social[4]. El denominador común en cada uno de estos conflictos fue la constatación, por parte de las élites, de que el aparato estatal carecía de la resiliencia estructural necesaria para sostener guerras prolongadas frente a adversarios respaldados por coaliciones más dinámicas y economías más flexibles[5]. Este patrón de comportamiento estratégico se ha venido articulando en torno a tres pilares recurrentes: 1) la subestimación del enemigo; 2) la minimización del impacto del apoyo extranjero; y 3) la fragilidad política y económica del propio Estado ruso[6].

El primero y más constante de estos factores ha sido la subestimación sistemática del adversario. En la guerra de Crimea, el zar Nicolás I partió de la premisa de que el Imperio otomano colapsaría rápidamente bajo la presión rusa y de que las potencias europeas

[2] Ibídem.
[3] WASIELEWSKI, Philip. «The roots of Russian Military Dysfunction», *Foreign Policy Research Institute*. Eurasia Program, 2023. https://www.fpri.org/article/2023/03/the-roots-of-russian-military-dysfunction/
[4] PENNY, TOM. «Putin's Imperialism fits pattern of Russian History», *Center for European Policy analysis*. 2024. https://cepa.org/article/putins-imperialism-fits-pattern-of-russian-history/
[5] WASIELEWSKI, Philip. *Op. cit.*
[6] LIEVEN, DOMINIC. *Empire: The Russian Empire and its rivals*. Pimlico Editorial, 2003.

evitarían una confrontación directa para preservar el equilibrio continental. Esta lectura errónea ignoró tanto la capacidad de resistencia otomana como la disposición de Francia y el Reino Unido a intervenir para frenar la expansión rusa[7].

De forma similar, en la guerra contra Japón, Nicolás II y su alto mando descartaron la posibilidad de que una potencia asiática, recientemente modernizada, pudiera derrotar a un imperio europeo consolidado, como era entonces el ruso[8]. El resultado fue una serie de derrotas humillantes que sorprendieron no solo a la opinión pública rusa, sino también a sus propias élites militares.

En 1914, los estrategas zaristas volvieron a confiar en una campaña rápida, subestimando la resiliencia industrial, logística y organizativa de Alemania, así como la complejidad de una guerra multinacional de alta intensidad. La batalla de Tannenberg lo cambió todo[9]. Décadas más tarde, los planificadores soviéticos repitieron el error en Afganistán, al despreciar la capacidad de los muyahidines afganos para sostener una insurgencia prolongada y adaptada en un entorno geográfico y social hostil[10].

En todos estos casos, la sorpresa estratégica inicial dio paso a campañas largas, costosas y políticamente inasumibles[11]. El punto de inflexión se produjo cuando la distancia entre las expectativas del liderazgo ruso y la realidad del campo de batalla se volvió imposible de ocultar, erosionando la credibilidad del régimen ante las élites militares y administrativas de Moscú[12]. La invasión de Ucrania reproduce este patrón con una notable claridad: la expectativa de una rápida capitulación de Kiev se transformó en una guerra de desgaste para la que el Estado ruso no estaba plenamente preparado, ni en términos operativos ni institucionales[13].

Un segundo elemento estructural ha sido la tendencia recurrente de los líderes rusos a minimizar el impacto de la intervención o del apoyo extranjero al adversario. En Crimea, la entrada de Francia y el Reino Unido transformó un conflicto inicialmente regional en

[7] MANKOFF, Jeffrey. «The imperial trap: Russia's war in Ukraine and the lessons of failed conquests», *War on the rocks*. 2025. https://warontherocks.com/2025/12/the-imperial-trap-russias-war-in-ukraine-and-the-lessons-of-failed-conquests/
[8] KHODARKOVSKY, Michael. «Russia's War in Ukraine: How the 19th Century Imperialism and 20th Century Fascism found home in the 21st Century Russia», *Institute for National Security Strategy*. 2024. https://www.inss.re.kr/en/publications/bbs/joeaa_en_view.do?nttId=410477
[9] MANKOFF. *Op. cit.*
[10] GRAU, Lester et GRESS, Michael. *The Soviet-Afghan War: How a Superpower Fought and Lost.* University Press of Kansa, 2002, pp. 85-112.
[11] KHODARKOVSKY. *Op. cit.*
[12] MANKOFF. *Op. cit.*
[13] WASIELEWSKI, Philip. *Op. cit.*

una guerra sistémica, exponiendo de manera abrupta la inferioridad tecnológica, logística y organizativa de las fuerzas rusas[14].

En la guerra ruso-japonesa, el apoyo diplomático y de inteligencia británico permitió a Tokio anticipar y neutralizar movimientos clave de la flota y del ejército rusos, contribuyendo decisivamente a la derrota de Rusia en el Lejano Oriente[15]. Durante la Primera Guerra Mundial, Rusia no solo se enfrentó a Austria-Hungría, sino a una coalición industrialmente superior liderada por Alemania, mientras el cierre del estrecho del mar Negro estrangulaba su economía de guerra y agravaba la escasez interna[16]. En Afganistán, el apoyo de Estados Unidos, junto con Pakistán y Arabia Saudí, convirtió una operación limitada en una guerra imposible de ganar, al proporcionar a los insurgentes recursos, armamento y profundidad estratégica[17].

En todos estos casos, la internacionalización del conflicto elevó los costes militares y económicos más allá de lo políticamente sostenible. El punto de inflexión se produjo cuando el régimen ruso reconoció, explícita o implícitamente, que el conflicto ya no podía resolverse de forma unilateral y que el equilibrio de poder internacional operaba crecientemente en su contra. De manera análoga, el apoyo militar, financiero y de inteligencia occidental a Ucrania ha ampliado la brecha entre los objetivos estratégicos de Moscú y sus capacidades reales, transformando la guerra en un enfrentamiento indirecto contra un bloque mucho más amplio: Ucrania y sus aliados europeos[18].

La prolongación de estas guerras puso de relieve una tercera debilidad recurrente: la fragilidad política y económica rusa. En el siglo XIX y principios del XX, el Imperio ruso carecía de una base industrial comparable a la de sus principales rivales europeos, lo que limitaba su capacidad para sostener un esfuerzo bélico prolongado. Durante la Primera Guerra Mundial, la incapacidad del Estado para movilizar eficazmente la producción y el transporte provocó escasez crónica en las ciudades, colapso logístico en el frente y un deterioro acelerado de las condiciones de vida, alimentando protestas, deserciones y descontento social[19]. En Afganistán, el esfuerzo militar coincidió con un

[14] MANKOFF. *Op. cit.*
[15] NISH, Ian. *The Russo-Japanese War, 1904-1905.* Global Oriental Ltd, 2004, pp. 20-25.
[16] MANKOFF. *Op. cit.*
[17] GRAU, Lester et GRESS, Michael. *Op. cit.*
[18] WASIELEWSKI, Philip. *Op. cit.*
[19] MANKOFF. *Op. cit.*

estancamiento estructural de la economía soviética, exacerbando desequilibrios fiscales y productivos que el sistema centralizado ya no podía gestionar eficazmente[20].

La guerra en Ucrania vuelve a tensionar una economía rusa dependiente de rentas extractivas, con una capacidad limitada de innovación y cada vez más aislada de los mercados y tecnologías avanzadas. En todos los casos anteriores, el punto de inflexión se alcanzó cuando la guerra dejó de ser compatible con la estabilidad económica interna y el contrato implícito entre el Estado ruso y la sociedad comenzó a desmoronarse, debilitando la capacidad del régimen para mantener el orden social y político sin recurrir a una represión creciente.

La combinación de estos tres factores históricos recurrentes que hemos analizado se tradujo, en todos los casos, en profundas crisis políticas. Tras la guerra de Crimea, la derrota obligó al régimen zarista a emprender un ambicioso programa de reformas bajo Alejandro II, incluida la emancipación de los siervos, en un intento por modernizar el Estado y evitar una desestabilización mayor. La guerra ruso-japonesa desembocó directamente en la Revolución de 1905, que forzó concesiones constitucionales y reveló la vulnerabilidad del autocrático sistema zarista. En 1917, el agotamiento del esfuerzo bélico, combinado con la escasez y el descontento interno, actuó como catalizador inmediato del colapso del régimen zarista y la llegada del comunismo. En Afganistán, el fracaso militar contribuyó decisivamente a la pérdida de legitimidad del Partido Comunista y aceleró la desintegración de la Unión Soviética. En cada caso, el punto de inflexión político se produjo cuando el descontento social se politizó y convergió con divisiones en las élites, generando crisis de gobernabilidad que el régimen ya no pudo contener[21].

En conjunto, todos estos conflictos revelan un patrón histórico inquietante: la combinación de ambición imperial, subestimación estratégica y debilidad institucional ha conducido repetidamente a Rusia a conflictos que exceden su capacidad de mantener indefinidamente el esfuerzo bélico desde una perspectiva política y social[22]. La historia no ofrece determinismos, pero sí patrones reconocibles. En cada uno de los casos analizados, el régimen ruso logró sobrevivir a los primeros reveses militares, pero

[20] GRAU, Lester et GRESS, Michael. *Op. cit.*
[21] KHODARKOVSKY, Michael. *Op. cit.*
[22] WASIELEWSKI, Philip. *Op. cit.*

sucumbió cuando la guerra erosionó simultáneamente la economía, la cohesión social y la lealtad de las élites. La guerra en Ucrania, aunque distinta en contexto, tecnología y escala, presenta suficientes similitudes estructurales como para justificar una lectura prudente sobre sus posibles consecuencias a largo plazo para el poder ruso. El punto de inflexión decisivo, como en el pasado, no residirá únicamente en el resultado militar inmediato, sino en el momento en que la guerra deje de ser un instrumento de legitimación del régimen y se transforme en una amenaza existencial para su propia supervivencia política.

La Rusia de Putin: adaptación táctica, fragilidad estructural y el peso de la historia

La Rusia de Vladímir Putin se inserta en una larga tradición de poder imperial caracterizada por una combinación recurrente de ambición estratégica, subestimación del adversario y resistencia prolongada basada en la movilización de recursos humanos y territoriales. La invasión a gran escala de Ucrania, en 2022, reproduce este patrón histórico con notables similitudes respecto a episodios anteriores, aunque también introduce elementos novedosos en términos doctrinales, tecnológicos y económicos.

En el plano estratégico inicial, el Kremlin incurrió en un error de cálculo grave. Subestimó tanto la capacidad de resistencia ucraniana como la cohesión política, económica y militar de Occidente. Moscú anticipó una campaña breve, orientada al colapso político de Kiev mediante una combinación de presión militar, operaciones psicológicas y desorganización institucional[23]. No previó, sin embargo, ni la resiliencia del Estado ucraniano ni la rapidez con la que Estados Unidos y la Unión Europea articularían un régimen de sanciones profundo, sostenido y coordinado, acompañado de un flujo constante de asistencia militar y financiera.

El resultado ha sido una guerra prolongada de desgaste, centrada principalmente en el este y sur de Ucrania, donde Rusia ha recurrido a su ventaja tradicional: profundidad estratégica, capacidad de absorción de pérdidas y disposición a sacrificar crecimiento económico y bienestar social en aras de objetivos geopolíticos. Este giro, hacia una

[23] HOORMAN, Choleé *et al*. «Russia's phantom gains in Ukraine», War in Ukraine, *Le Monde*. París, 2025. https://www.lemonde.fr/en/international/article/2025/12/12/russia-s-phantom-advances-in-ukraine_6748441_4.html

guerra de atrición, recuerda dinámicas históricas recurrentes del poder ruso, en las que el tiempo se convierte en un arma estratégica, aunque a costa de tensiones internas crecientes.

No obstante, a diferencia de sus predecesores imperiales y soviéticos, la Rusia de Putin ha demostrado una notable capacidad de adaptación táctica. Esta flexibilidad se articula en torno a lo que suele denominarse la doctrina Gerasimov, entendida no como un manual cerrado, sino como una concepción integrada del conflicto que difumina las fronteras entre guerra y paz. La guerra híbrida, combinación de medios militares convencionales, ciberataques, desinformación, coerción económica y operaciones encubiertas, ha sido un elemento central de la estrategia rusa frente a los aliados de Kiev, tanto antes como después del inicio de las hostilidades abiertas[24].

En el ámbito militar, el Kremlin ha reconfigurado gradualmente su modelo de fuerzas. Tras el fracaso de la invasión en la fase inicial, Moscú ha optado por una combinación de movilización parcial, contratistas, mercenarios y reclutas incentivados económicamente. Este enfoque reduce el impacto político inmediato de las bajas sobre las grandes ciudades y las clases medias urbanas, desplazando el coste humano hacia regiones periféricas y sectores socialmente más vulnerables. La experiencia histórica rusa demuestra que la estabilidad del régimen depende menos del número absoluto de bajas que de su distribución social y simbólica.

En paralelo, Rusia ha mostrado una capacidad significativa de innovación militar y tecnológica. El desarrollo y despliegue masivo de drones, el uso intensivo de misiles de precisión y la adaptación de sistemas de comunicación y guerra electrónica han permitido a Moscú mantener presión constante sobre las fuerzas ucranianas y la infraestructura civil. Si bien estas innovaciones no han generado una ventaja decisiva, sí han contribuido a prolongar el conflicto y a elevar el coste estratégico para Kiev y sus aliados[25].

En el plano económico, el Kremlin ha logrado evitar un colapso inmediato pese a un régimen de sanciones sin precedentes. Una política monetaria restrictiva, el control de

[24] CARDOSO, Luis Eugenio. *La Evolución de la Maskirovka: la inteligencia artificial generativa como catalizadora de estrategias de engaño en el conflicto ruso-ucraniano 2014-2025*. Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/esfas/evolucion-maskirovka-inteligencia-artificial-generativa-conflicto-ruso-ucraniano-2014-2025

[25] ARIAS FERNÁNDEZ, Teresa. *Más allá de las armas: la estrategia de Rusia en Ucrania*. Documento de Opinión. Instituto de Estudios Estratégicos – IEEE. 3 de mayo de 2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/m%C3%A1s-all%C3%A1-de-las-armas-la-estrategia-rusa-en-ucrania

capitales y la reorientación del comercio exterior han permitido contener la inflación y sostener la estabilidad macroeconómica básica, aunque a costa de un crecimiento anémico y de una creciente dependencia del sector militar. La economía rusa se ha transformado progresivamente en una economía de guerra, con incentivos distorsionados, baja productividad civil y una asignación de recursos crecientemente politizada[26].

Asimismo, Moscú ha evitado el aislamiento internacional total mediante una diplomacia pragmática y transaccional. El mantenimiento de exportaciones energéticas hacia China e India, el acceso a suministros militares de Irán y Corea del Norte, y la importación indirecta de bienes de doble uso procedentes desde Pekín, han mitigado parcialmente el impacto de las sanciones occidentales. Esta red de apoyos, sin embargo, refuerza una relación de dependencia asimétrica que limita la autonomía estratégica rusa a largo plazo.

Pese a estas adaptaciones, las debilidades estructurales de la economía rusa están lejos de desaparecer. La transformación de la economía hacia un esquema militar elevado tiene efectos corrosivos en la inversión civil, innovación tecnológica y productividad a largo plazo. El énfasis en industrias vinculadas con la guerra puede proporcionar resiliencia a corto plazo, pero reduce la capacidad de crecimiento económico sostenible y amplía las brechas tecnológicas con Occidente[27]. A este respecto, el modelo de economía de guerra crea desequilibrios significativos. Es decir, un gasto militar elevado que supera al gasto social y una dependencia cada vez mayor de sectores ligados al Estado; lo que genera tensiones presupuestarias agudas, con un déficit creciente y una competencia interna entre necesidades sociales y militares. Asimismo, el aumento del gasto militar y las sanciones han forzado al Kremlin a generar estímulos fiscales que tensan aún más la estructura productiva rusa. Esto ha incrementado la dependencia de importaciones en sectores no militares y restringido el espacio fiscal para maniobrar sin socavar el gasto en defensa[28]. Al final Moscú deberá optar por las dos únicas posibles

[26] LEGAZ, Antonio. *La nueva Roma: Rusia y la economía de guerra*. Documento de Opinión. Instituto de Estudios Estratégicos – IEEE. 15 mayo de 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_nueva_roma_rusia_y_la_economia_de_guerra

[27] PROKOPENKO, Alexandra. «Putin´s insatiable appetite for war», *Financial Times*. Opinion War in Ukraine. 2025. https://www.ft.com/content/2278e8c6-d8c9-4860-89e0-fc6c7d69b2e1

[28] CONNOLLY, R. «The impact of the EU economic sanctions on Russia», *EUISS report* n.º 25, 2015. https://www.jstor.org/stable/resrep07074.7

soluciones: aumentos impositivos o depreciación del rublo[29]. Ambas alternativas tienen efectos socialmente corrosivos, alimentando inflación, desigualdad regional y malestar latente. Históricamente, estos dos factores han actuado como catalizadores de crisis políticas en Rusia, especialmente cuando coinciden con conflictos externos prolongados.

Este es el talón de Aquiles del régimen de Putin: la combinación de una guerra larga con estancamiento económico y rigidez política. Y es que, a diferencia de los regímenes totalitarios clásicos, el *putinismo* se apoya en estabilidad, consumo moderado y orgullo nacional a cambio de pasividad política. Y una guerra prolongada erosiona progresivamente estos tres pilares[30].

El colapso silencioso: riesgos internos y el dilema de negociar con Occidente

A medida que se prolonga la guerra en Ucrania, surgen varios riesgos y vulnerabilidades que podrían forzar al régimen de Putin a reconsiderar su enfoque, incluyendo la posibilidad de negociar una paz, aunque sin abandonar sus objetivos maximalistas. La amenaza de agotamiento estratégico es cada vez más palpable: una guerra que no culmina con una victoria clara puede minar la legitimidad de su liderazgo, incluso en un contexto autoritario. La fragmentación en las élites rusas, impulsada por el desgaste económico y humano, es otro factor crítico que podría afectar la estabilidad interna del régimen. Asimismo, las tensiones sociales acumuladas, particularmente en las regiones periféricas que soportan una carga desproporcionada del esfuerzo bélico, podrían generar descontento popular y socavar aún más el apoyo al Kremlin. Pero ¿cuáles son estos riesgos que amenazan con provocar el colapso ruso?…

- Riesgos demográficos: declive poblacional y escasez de mano de obra. Rusia enfrenta desde hace años una crisis demográfica, que la guerra ha acrecentado[31]. La población rusa se encuentra en declive, y la guerra ha acelerado esta tendencia. La pérdida de vidas humanas y el éxodo de jóvenes,

[29] El 25 de diciembre de 2025, Putin anunció que subiría el IVA del 20 al 22 % así como otros impuestos como aquellos sobre la renta de las personas físicas y de sociedades, y que se eliminarían los beneficios fiscales para los autónomos y la mayoría de las PYMES. ELMUNDO. «A Putin no le salen las cuentas: financiará parte de la guerra con los impuestos de los rusos en 2026», *Agencia EFE*. Articulo Internacional. Diciembre 2025. https://www.elmundo.es/internacional/2025/12/26/694e725afc6c832f498b4598.html

[30] Ibídem.

[31] TERTRAIS, Bruno. «Tragedy after disaster? War in Ukraine and demography», *Expressions by Montaigne.* Institute Montaigne, 2025. https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/tragedy-after-catastrophe-demographic-impact-war-russia-and-ukraine

incluidos profesionales cualificados, han agravado la escasez de mano de obra en sectores clave como la tecnología, la manufactura y los servicios[32]. Esta falta de trabajadores podría llevar a Rusia a enfrentar un déficit de hasta once millones de trabajadores para 2030 si no se implementan cambios demográficos significativos[33].

- Riesgos políticos internos: tensiones élite-Estado y legitimidad del régimen. La estructura política de Rusia, centralizada y patronal, depende de la redistribución de recursos para mantener la lealtad de las élites. Sin embargo, a medida que la economía se contrae debido al elevado gasto militar, estas élites podrían verse divididas, aumentando las tensiones internas[34]. Si las condiciones económicas empeoran, la presión sobre el liderazgo podría intensificarse, lo que podría desembocar en purgas, represión política y una creciente inestabilidad[35].

- Dependencia estratégica de China: vulnerabilidad geopolítica.
  La creciente dependencia de Rusia hacia China presenta riesgos a largo plazo. Aunque la alianza entre ambos países ha sido clave para paliar las sanciones occidentales, esta relación es asimétrica[36]. China no está tan expuesta a los riesgos del conflicto como Rusia y mantiene lazos económicos con Occidente, lo que limita el compromiso de Pekín con la posición rusa a largo plazo. Este desequilibrio podría comprometer la autonomía estratégica de Moscú y, a largo plazo, afectar a su soberanía[37].

Como hemos analizado, estos riesgos se enmarcan en un patrón histórico bien conocido. Las guerras imperialistas rusas a menudo comienzan con ambiciones expansivas y una confianza en la superioridad estratégica, pero suelen derivar en conflictos prolongados

[32] DRUYAN, Bat et MIL-MAN, Arkady. *The war in Ukraine: Exacerbating Russia's Demographics Crisis*. The Institute for National Security Studies – INSS, Tel Aviv University, 2023. https://www.inss.org.il/publication/russia-demographic/
[33] TAN, Huileng. «Russia's population crisis is so dire; it's staring down a labor shortage of 11 million people by 2030», *Business Insider*. 2025. https://www.businessinsider.com/russia-economy-population-demographic-crisis-labor-shortage-birth-rate-2030-2025-7
[34] DINO, Allah *et al.* «Assessing the Impact of the Russia-Ukraine War on Russian Politics: A Comprehensive Analysis», *Bulletin of Multidisciplinary Studies*. January, 2025. (PDF) Assessing the Impact of the Russia-Ukraine War on Russian Politics A Comprehensive Analysis
[35] Ibídem.
[36] CARUSO, Alessia et RÜHLING, Tim. «The dependence gap in Russia-China relations», *European Union Institute for Security Studies* (EUSS). 2025. https://www.iss.europa.eu/publications/analysis/dependence-gap-russia-china-relations
[37] Ibídem.

que terminan no con una derrota militar decisiva, sino con crisis internas que impulsan reformas, repliegues o incluso colapsos parciales del sistema. La guerra en Ucrania podría seguir el mismo patrón: no necesariamente el fin inmediato del régimen de Putin, pero sí un punto de inflexión que exponga las contradicciones entre las ambiciones imperiales de Rusia y su incapacidad estructural para sostener el conflicto. En este contexto, los riesgos internos, políticos, sociales y económicos podrían empujar al Kremlin a buscar una salida negociada, aunque con la intención de mantener ciertos objetivos estratégicos intactos. La mayor amenaza para Rusia no viene solo del campo de batalla, sino del lento, acumulativo y corrosivo impacto de una guerra que el sistema puede sostener tácticamente, pero que podría no ser capaz de absorber indefinidamente sin sufrir transformaciones internas o, incluso, un colapso parcial.

Ganar perdiendo: cómo la historia impone los límites a Putin

A medida que la guerra en Ucrania avanza, Rusia se enfrenta a una serie de escenarios potenciales de salida, que reflejan no solo sus ambiciones geopolíticas, sino también sus tensiones internas. Estos escenarios no solo muestran cómo Putin podría tratar de salir del conflicto, sino también cómo la historia de Rusia impone a Putin ciertos límites a su capacidad para mantener una guerra prolongada. ¿Y cuál podría ser una opción de salida a este nudo gordiano del Kremlin?…

Lo cierto es que Moscú podría optar por un escenario de «repliegue estratégico». Rusia podría optar por un alto el fuego o una retirada parcial de algunas de las regiones que actualmente ocupa en Ucrania. El Kremlin buscaría preservar su control sobre áreas estratégicas como Donetsk y Luhansk, regiones clave para la narrativa imperialista de Moscú, mientras renuncia a otros territorios menos relevantes desde el punto de vista geopolítico. Este acuerdo podría incluir la neutralidad de Ucrania, garantías para su seguridad y el establecimiento de una zona desmilitarizada entre ambos países, que podría ser vista como un gesto de desescalada por parte de Moscú; además del reconocimiento formal de Crimea como territorio ruso.

Este enfoque podría materializarse tras intensas negociaciones con Occidente, que ofrecerían a Putin una «salida airosa», permitiéndole declarar que ha logrado cumplir sus objetivos de seguridad en la región del Donbás sin sufrir una derrota militar explícita. Este

acuerdo le permitiría al Kremlin presentar su retirada como un «victoria táctica», mientras sigue defendiendo que el control de estas zonas es fundamental para la defensa de la soberanía rusa.

Sin embargo, una salida negociada de este tipo se sostendría sobre un frágil equilibrio. Aunque Putin lograría una ventaja estratégica en la región, la no resolución de la cuestión territorial en otras áreas, como el Donbás, podría generar tensiones internas, especialmente dentro de los círculos más nacionalistas y los sectores de poder cercanos al Kremlin. Este malestar podría ser especialmente fuerte entre los sectores más nacionalistas, quienes verían esta salida como un fracaso que no satisface los objetivos de expansión territorial de Moscú. Las facciones más duras de la élite podrían presionar para que se continúe la guerra con más intensidad, lo que incrementaría las tensiones dentro del régimen. Además, este escenario podría tener consecuencias políticas a largo plazo, ya que podría agravar aún más las tensiones sociales y económicas internas. En este sentido, cualquier acuerdo que no reconozca explícitamente la totalidad de los objetivos de expansión de Moscú podría provocar una erosión del apoyo interno, mientras que la presión internacional por la restitución de territorios podría resurgir en el futuro.

Conclusión

El régimen de Putin se encuentra en un punto de inflexión. A pesar de la apariencia de continuidad en su enfoque hacia Ucrania, los riesgos internos derivados de la guerra de desgaste, las vulnerabilidades económicas y sociales, y la creciente presión de Occidente lo sitúan ante un dilema crucial: cómo mantener su ambición imperial sin socavar la estabilidad interna del país. En este contexto, Putin podría estar más dispuesto que nunca a explorar la posibilidad de negociar una paz, aunque sin renunciar a sus objetivos maximalistas. La historia de Rusia demuestra que las guerras prolongadas no suelen terminar con victorias claras, sino con crisis internas que obligan al régimen a adaptarse, ceder parte de su territorio o incluso replantear su posición estratégica de manera abrupta. Los ejemplos del pasado, como la guerra de Crimea o la intervención en Afganistán, muestran cómo las guerras imperialistas han sido seguidas de reformas forzadas o cambios de liderazgo debido a los costos insostenibles que impone la prolongación del conflicto.

No obstante, Putin enfrenta un reto difícil. Cualquier acuerdo de paz que no satisfaga completamente los objetivos de expansión territorial o que sea percibido como una derrota por las élites y la población podría desestabilizar aún más su régimen. Las tensiones internas, amplificadas por una guerra sin fin, podrían desbordarse, lo que podría llevar a una situación insostenible en la que el Kremlin se vea obligado a realizar concesiones significativas. A medida que la guerra continúa, Moscú se ve atrapado en una dinámica en la que sus ambiciones geopolíticas se encuentran con los límites impuestos por su propia economía y política interna. En este delicado equilibrio, la habilidad del Kremlin para gestionar la transición hacia una paz negociada, sin renunciar completamente a sus objetivos estratégicos, será clave para determinar su futuro.

*Miguel Ángel Pérez Franco**
Teniente coronel - DEM
Gabinete Técnico del JEMAD

Documento
Opinión

12/2026 2 de febrero de 2026

Ana Belén López Tárraga *

La Unión Europea y el futuro de la geopolítica ártica

La Unión Europea y el futuro de la geopolítica ártica

Resumen:

El Ártico ha emergido como un nodo central de la geopolítica contemporánea debido al cambio climático, a nuevas rutas marítimas y a la competencia entre potencias. Tradicionalmente centrada en un enfoque normativo y ambiental, la Unión Europea enfrenta hoy el reto de redefinir su papel ante la creciente securitización de la región. Este trabajo analiza la evolución de la política ártica comunitaria, contrastando la Comunicación Conjunta de 2021 con el proceso de consulta pública de 2025. El estudio destaca los logros en gobernanza multilateral e investigación, pero identifica limitaciones estructurales en materia de seguridad. Asimismo, examina a Groenlandia como enclave estratégico clave en la interacción entre la UE, la OTAN y EE. UU. Se concluye que el éxito de la política europea dependerá de su capacidad para integrar coherentemente la sostenibilidad, la seguridad y la autonomía estratégica, consolidándose como un actor relevante en un entorno global crecientemente competitivo.

Palabras clave:

Políticas europeas, territorio ártico, Groenlandia, OTAN, orden mundial.

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 European Union and the Future of Arctic Geopolitics

Abstract:

The Arctic has emerged as a central node of contemporary geopolitics due to climate change, new maritime routes, and power competition. Traditionally focused on a normative and environmental approach, the European Union now faces the challenge of redefining its role in the face of the region's increasing securitization. This paper analyzes the evolution of EU Arctic policy, contrasting the 2021 Joint Communication with the 2025 public consultation process. The study highlights achievements in multilateral governance and research but identifies structural limitations regarding security. Furthermore, it examines Greenland as a key strategic enclave in the interaction between the EU, NATO, and the U.S. It concludes that the success of European policy will depend on its ability to coherently integrate sustainability, security, and strategic autonomy, consolidating its position as a relevant actor in an increasingly competitive global environment.

Keywords:

European policies; Arctic territory; Greenland; NATO; world order.

Introducción

Si hubiera que definir el inicio del año 2026 con una sola palabra, esta bien podría ser «agitado». El 3 de enero, la comunidad internacional fue testigo de una acción sin precedentes recientes: la intervención directa de Estados Unidos en territorio venezolano, con el objetivo de capturar al presidente del país y a su esposa para trasladarlos a Nueva York y juzgarlos por cargos relacionados con el narcotráfico. Aunque una parte de la población venezolana interpretó este hecho como una oportunidad para poner fin a décadas de deterioro institucional, empobrecimiento social y aislamiento internacional, en el plano internacional la operación supuso una ruptura explícita de los principios de soberanía estatal y no intervención que han estructurado el orden internacional desde el final de la Segunda Guerra Mundial[1].

Este episodio no debe entenderse como un acontecimiento aislado, sino como parte de una tendencia más amplia de erosión del orden liberal internacional, caracterizada por el debilitamiento del multilateralismo, la pérdida de centralidad del derecho internacional y el retorno de lógicas de poder propias de la política de grandes potencias[2]. En este contexto, la primacía del interés nacional sobre los compromisos normativos ha ido ganando peso en la conducta internacional de actores clave, erosionando progresivamente los mecanismos colectivos de gestión de conflictos y debilitando la arquitectura de seguridad construida tras 1945.

Pocos días después, la atención del liderazgo estadounidense se desplazó hacia el Ártico, concretamente hacia Groenlandia. En declaraciones realizadas el 6 de enero de 2026, el presidente estadounidense subrayó la importancia estratégica de la isla para la seguridad nacional de su país, aludiendo a la creciente presencia rusa y china en la región. Estas afirmaciones retomaban una narrativa ya presente desde el inicio de su segundo mandato en 2025 y reflejaban una percepción del Ártico como espacio central

[1] KAPLAN, R. D. *The revenge of geography: What the map tells us about coming conflicts and the battle against fate*. Random House, 2012.
[2] EUROPEAN COUNCIL. *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Publications Office of the European Union, 2022. https://www.consilium.europa.eu
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 16 de enero de 2026.

para la competencia estratégica global[3]. La combinación de ambos episodios, Venezuela y Groenlandia, puso de manifiesto una lógica común: el progresivo desplazamiento desde un orden internacional basado en normas hacia uno crecientemente condicionado por la geopolítica del poder[4].

En este escenario, el Ártico ha dejado de ser concebido como una periferia remota para convertirse en uno de los principales espacios de proyección de la rivalidad entre grandes potencias, donde convergen intereses de seguridad, económicos, ambientales y simbólicos[5]. La Unión Europea, tradicionalmente caracterizada como un actor normativo y defensora del multilateralismo, se enfrenta así a un desafío estructural de primer orden: definir su papel en una región donde el equilibrio entre cooperación y confrontación se ha vuelto cada vez más inestable.

El objetivo de este trabajo es analizar la postura actual y futura de la Unión Europea respecto al Ártico, evaluando la evolución de su política ártica, sus límites estructurales, el impacto de los acontecimientos recientes y los escenarios que se abren en un entorno internacional crecientemente competitivo.

El Ártico como espacio central de la geopolítica contemporánea

El Ártico ha pasado de ser una periferia geográfica a convertirse en un espacio central de la geopolítica global. Esta transformación responde a la interacción de factores climáticos, económicos, tecnológicos y estratégicos que han alterado profundamente su significado político y estratégico[6]. El fenómeno de la amplificación ártica ha provocado que la región se caliente aproximadamente cuatro veces más rápido que el promedio global, acelerando el retroceso del hielo marino y modificando de forma estructural las condiciones de acceso, habitabilidad y uso económico del espacio ártico[7].

[3] BELMONTE SÁNCHEZ, Teresa María *et al. Groenlandia: Un nuevo paradigma en el escenario geopolítico mundial*. Documento de Opinión IEEE 96/2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/groenlandia-un-nuevo-paradigma-en-escenario-geopolitico-mundial
[4] PALACIO, A. «Groenlandia: cuando la geografía decide la política», *El Mundo*, 11. 8 de enero de 2026.
[5] HEININEN, L. «Arctic geopolitics from classical to critical approach», *Geopolitics, 19*(4). 2014, 1–22; POWELL, R., & DODDS, K. «Polar geopolitics?», *Political Geography, 29*(6). 2010, 315–318.
[6] DODDS, K., & NUTTALL, M. *The Arctic: What everyone needs to know*. Oxford University Press, 2019.
[7] IPCC. *Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change* (Core Writing Team, H. Lee & J. Romero, Eds.). Intergovernmental Panel on Climate Change, 2023. https://doi.org/10.59327/IPCC/AR6/9789291691647

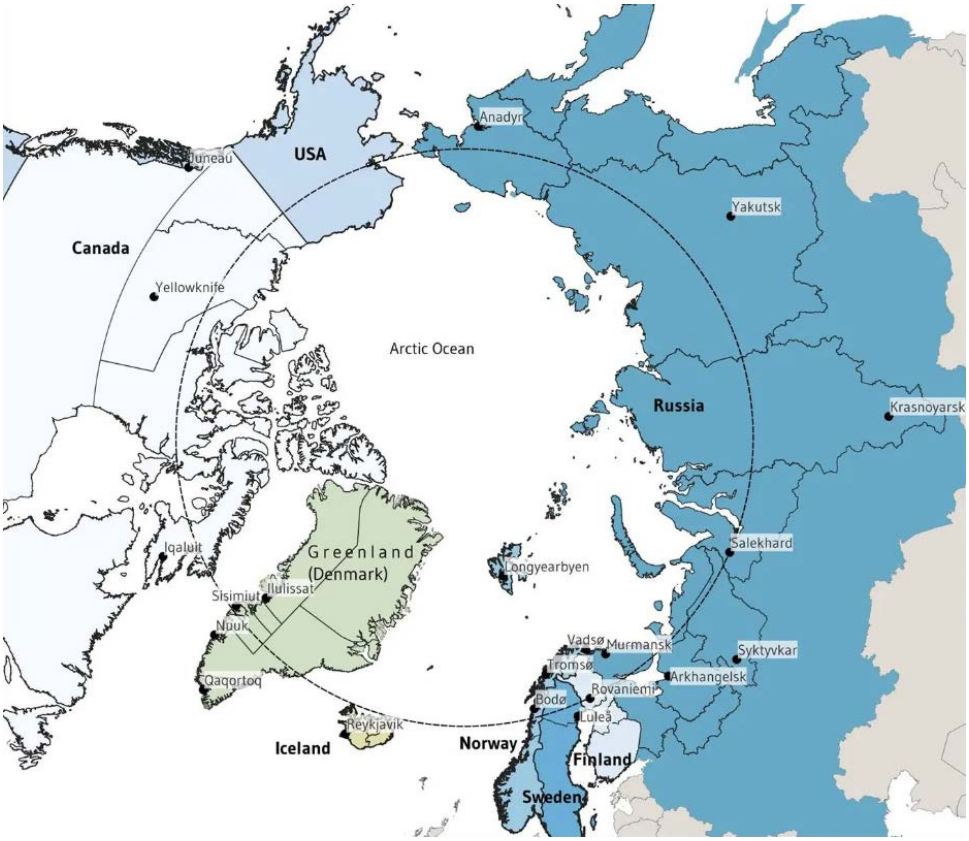


Figura 1. Países y regiones administrativas que conforman el Ártico.
Fuente: Arto Vitikka, Arctic Centre, University of Lapland.

La progresiva apertura del paso del Noreste y del paso del Noroeste reduce las distancias entre Europa y Asia y altera los patrones tradicionales del comercio marítimo internacional[8]. Más allá de su dimensión económica, estas rutas poseen un alto valor estratégico, al facilitar la movilidad naval y la proyección de poder militar en el hemisferio norte, incrementando la relevancia del Ártico en la planificación de defensa de las grandes potencias[9].

[8] ORGANIZACIÓN MARÍTIMA INTERNACIONAL. *Código internacional para los buques que operen en aguas polares (Código Polar)*. 2017. https://www.imo.org/es/MediaCentre/HotTopics/Paginas/Polar-Code.aspx
[9] NATO. *NATO's role in the Arctic*. 14 de marzo de 2024. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_156360.htm

Paralelamente, el Ártico alberga importantes reservas de hidrocarburos, minerales estratégicos y tierras raras, fundamentales para la transición energética, la digitalización y la industria de defensa[10]. Para la Unión Europea, altamente dependiente de importaciones externas, estos recursos representan una oportunidad potencial de diversificación estratégica, aunque condicionada por elevados riesgos ambientales, sociales y geopolíticos[11]. Desde una perspectiva de seguridad, la invasión rusa de Ucrania en 2022 marcó un punto de inflexión, acelerando la militarización de la región y debilitando los mecanismos tradicionales de cooperación[12].

La relevancia económica del Ártico para la Unión Europea se ha vuelto crítica debido a su dependencia de importaciones externas de recursos esenciales para la transición energética y la industria de defensa. En este sentido, la Comisión Europea publicó en 2024 la Ley de Materias Primas Críticas[13], con la que estableció un marco normativo fundamental para fomentar la diversificación estratégica y reducir la vulnerabilidad de las cadenas de suministro europeas. Groenlandia, en particular, emerge como un socio indispensable, ya que la UE busca asegurar el acceso a tierras raras y minerales mediante una cooperación basada en la sostenibilidad y la transferencia tecnológica, ofreciendo un modelo alternativo frente a las prácticas más coercitivas de otros actores globales.

La política ártica de la Unión Europea: evolución, balance y redefinición estratégica

La implicación de la Unión Europea en el Ártico ha sido históricamente gradual y fragmentada, reflejo de su complejidad institucional y de la percepción del Ártico como un espacio prioritariamente ambiental y científico durante las primeras décadas del siglo

[10] Reglamento (UE) 2024/1252 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de abril de 2024, por el que se establece un marco para garantizar el suministro seguro y sostenible de materias primas fundamentales y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 168/2013, (UE) 2018/858, (UE) 2018/1724 y (UE) 2019/1020. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L, 2024/1252. 2024. http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1252/oj
[11] EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *EU action in the Arctic: Progress since 2016 and upcoming challenges*. 2020. https://www.eca.europa.eu/en/publications?did=54415
[12] HUEBERT, R. «Rising tensions in the Arctic: Sovereignty, security, and environmental interests», *Canadian Foreign Policy Journal*, *19*(1). 2013, 1–19. https://doi.org/10.1080/11926422.2013.771457
[13] Reglamento (UE) 2024/1252. *Op. cit*.

XXI[14]. La acción europea se centró en la investigación climática, la protección del medio ambiente y la cooperación regional, en coherencia con su identidad como actor normativo y con sus competencias limitadas en política exterior y defensa. Este enfoque permitió a la UE consolidar una presencia relevante en ámbitos no militares, pero también limitó[15] su capacidad de influencia política en un entorno progresivamente securitizado.

La Comunicación Conjunta sobre la política ártica de 2021 supuso un intento de dotar a esta implicación de coherencia estratégica, estableciendo como objetivo un Ártico pacífico, sostenible y próspero[16]. La política reforzó el liderazgo europeo en investigación climática, estándares ambientales y reconocimiento del papel de las comunidades indígenas[17]. Sin embargo, las limitaciones de este enfoque se han hecho cada vez más evidentes. La escasa atención a las cuestiones de seguridad resulta especialmente problemática en un contexto de creciente militarización del Ártico y deterioro del entorno de seguridad europeo tras 2022[18]. Estas carencias reflejan tanto las restricciones competenciales de la UE como las divergencias entre Estados miembros[19], agravadas por la ruptura de la cooperación con Rusia[20].

En este contexto, adquiere especial relevancia la consulta pública lanzada por la Comisión Europea a finales de 2025, que reconoce explícitamente que el marco de 2021 ha quedado parcialmente superado[21]. Este proceso introduce de manera explícita cuestiones como la resiliencia estratégica, la protección de infraestructuras críticas y la gestión de amenazas híbridas, señalando un giro hacia una comprensión más amplia de la seguridad. Esta revisión se ve reforzada por iniciativas como la inauguración, en marzo

[14] EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *The EU and the Arctic*. 2024. https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-and-arctic_en
[15] ROMERO, J. «2026: Alerta naranja», *Levante-EMV*. 4 de enero de 2026. https://www.levante-emv.com/opinion/2026/01/04/2026-alerta-naranja-125251232.html
[16] COMISIÓN EUROPEA y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. *A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic* [Comunicación conjunta al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones]. JOIN(2021) 27 final. 13 de octubre de 2021. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52021JC0027
[17] ARCTIC COUNCIL. *Arctic Council Strategic Plan 2021–2030*. Arctic Council Secretariat, 2021. https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2601
[18] EUROPEAN PARLIAMENT. *The geopolitics of the Arctic: A region of growing importance*. European Parliamentary Research Service, 2023. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)754592
[19] KÄPYLÄ, J., i MIKKOLA, H. «The promise of the Arctic: A critical analysis», *Asia Europe Journal*, *13*(2). 2015, 203–220. https://doi.org/10.1007/s10308-015-0421-y
[20] KOIVUROVA, T. «Limits and possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance», *Polar Record*, *46*(2). 2010, 146–156. https://doi.org/10.1017/S003224740900843X
[21] EUROPEAN COMMISSION. *EU Arctic policy: Call for evidence and public consultation on the future of European engagement*. 2025. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_en

de 2024, de la Oficina de la Unión Europea en Nuuk, Groenlandia, que simboliza un compromiso europeo más directo y permanente con la isla ártica[22].

La evolución reciente de la política ártica europea debe interpretarse también en el marco del debate sobre la autonomía estratégica. El Ártico se perfila como un espacio donde dicha autonomía adquiere una dimensión operativa concreta, relacionada con la seguridad de rutas, recursos y cadenas de suministro críticas[23]. Al mismo tiempo, la creciente centralidad del Ártico en la planificación de la OTAN y las tensiones transatlánticas en torno a Groenlandia cuestionan la sostenibilidad de una división estricta entre seguridad dura, delegada en la OTAN, y acción normativa europea. Integrar la dimensión de seguridad en la política ártica europea no implica militarizarla, sino reconocer que estabilidad y resiliencia son condiciones necesarias para alcanzar los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible.

El Ártico como laboratorio del orden internacional emergente

Desde una perspectiva más amplia, el Ártico puede entenderse como un auténtico laboratorio del orden internacional emergente, en el que se manifiestan de forma especialmente visible las tensiones y contradicciones que caracterizan la política global del siglo XXI. En este espacio convergen, de manera simultánea, lógicas realistas de competencia por el poder y dinámicas de cooperación normativa y gobernanza global, dando lugar a un entorno híbrido donde las normas internacionales coexisten con prácticas de poder cada vez más explícitas[24]. La región ártica concentra así muchos de los dilemas estructurales de la política internacional contemporánea, como la interacción entre cambio climático y seguridad, la creciente securitización de fenómenos ambientales, la tensión entre soberanía estatal y gobernanza multilateral, y la

[22] EUROPEAN COMMISSION. *EU strengthens its partnership with Greenland: Commission opens Office in Nuuk and signs two cooperation agreements* (IP/24/1425) [Press release]. 15 de marzo de 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1425

[23] EUROPEAN COUNCIL. *A Strategic Compass for Security and Defence: For a European Union that protects its citizens, values and interests and contributes to international peace and security*. Council of the European Union, 2022. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/21/a-strategic-compass-for-a-stronger-eu-security-and-defence-in-the-next-decade/

[24] YOUNG, O. R. «The Arctic Council at 25: How to steer a high latitude course in a time of rapid change», *Arctic Review on Law and Politics*, *12*. 2021, 1–21. https://doi.org/10.23865/arctic.v12.2858

coexistencia de cooperación institucionalizada con rivalidad estratégica entre grandes potencias[25].

El cambio climático actúa como un factor multiplicador de riesgos en este contexto, al alterar las condiciones físicas del Ártico y generar nuevas oportunidades económicas y estratégicas que intensifican la competencia entre actores estatales y no estatales[26]. Al mismo tiempo, la fragilidad de los ecosistemas árticos y la dimensión transnacional de los desafíos ambientales refuerzan la necesidad de mecanismos de cooperación internacional y de marcos normativos compartidos, situando a la región en el centro del debate sobre la gobernanza global de los bienes comunes[27]. Esta dualidad convierte al Ártico en un espacio donde los principios del orden liberal internacional son puestos a prueba de manera constante frente a dinámicas de poder más tradicionales.

En este escenario, el progresivo debilitamiento de los foros multilaterales árticos tras 2022 y la paralización parcial de la cooperación con Rusia evidencian los límites de un modelo de gobernanza basado exclusivamente en la confianza y la cooperación técnica[28]. La región muestra así cómo los avances normativos logrados durante décadas pueden verse rápidamente erosionados cuando se produce un deterioro significativo del entorno de seguridad internacional, reforzando interpretaciones realistas sobre la primacía de la fuerza y la disuasión en contextos de alta rivalidad estratégica.

Para la Unión Europea, cuya identidad externa se ha construido en gran medida sobre la promoción de normas, valores y soluciones multilaterales, el Ártico constituye una prueba particularmente exigente de su capacidad para actuar en entornos híbridos. La región obliga a la UE a confrontar la tensión entre su vocación normativa y la necesidad de adaptarse a un contexto donde la seguridad, la resiliencia y la competencia geopolítica adquieren un peso creciente[26]. La forma en que la Unión gestione esta tensión en el Ártico no solo condicionará su credibilidad como actor regional, sino que ofrecerá indicios

[25] NATO. *NATO's role in the Arctic*. 11 de julio de 2024. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_227420.htm
[26] HUEBERT, R. «Rising tensions in the Arctic: Sovereignty, security, and environmental interests», *Canadian Foreign Policy Journal*, *19*(1). 2013, 1–19. https://doi.org/10.1080/11926422.2013.771457
[27] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *2024 Arctic Strategy*. 2024. https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507390/-1/-1/1/2024-ARCTIC-STRATEGY.PDF
[28] BELMONTE SÁNCHEZ, Teresa María *et al. Op. cit.*

relevantes sobre su capacidad para desempeñar un papel significativo en el orden internacional emergente.

Groenlandia, la OTAN y la Unión Europea: soberanía, seguridad y tensiones transatlánticas en el Alto Norte

Groenlandia se ha consolidado como uno de los espacios más sensibles y estratégicos del Ártico, no solo por su ubicación geográfica en el Atlántico Norte, sino también por su creciente centralidad en la arquitectura de seguridad euroatlántica. Su posición entre América del Norte y Europa, su proximidad a las principales rutas aéreas y marítimas del hemisferio norte y la presencia histórica de infraestructuras militares estadounidenses convierten a la isla en un elemento clave para la defensa colectiva de la OTAN[29]. En este contexto, Groenlandia ha pasado de ser percibida como un territorio periférico a convertirse en un nodo central de la competencia estratégica entre grandes potencias.

Desde el final de la Guerra Fría, la importancia militar de Groenlandia pareció disminuir, en paralelo al descenso de las tensiones en el Ártico. Sin embargo, el deterioro del entorno de seguridad internacional y la reaparición de la rivalidad entre Estados Unidos, Rusia y China han devuelto a la isla un protagonismo estratégico que no tenía desde mediados del siglo XX[30]. La base aérea de Thule, actualmente «Pituffik Space Base», sigue desempeñando un papel fundamental en los sistemas de alerta temprana y defensa antimisiles de Estados Unidos, integrados en la estructura de la OTAN[31]. Este hecho subraya que, más allá de los debates políticos, Groenlandia forma parte *de facto* del entramado de seguridad euroatlántico.

Las reiteradas declaraciones del presidente de Estados Unidos, Donald Trump[32], sobre la necesidad de reforzar el control estratégico sobre Groenlandia, especialmente a partir de 2019, de nuevo tras el inicio de su segundo mandato en 2025 y de una manera más férrea al comienzo de 2026, han puesto de relieve tensiones latentes entre la lógica de

[29] NATO. *Op. cit.* 11 de julio de 2024.
[30] HUEBERT, R. *Op. cit.* 2013.
[31] U.S. DEPARTMENT OF DEFENSE. *Op. cit.* 2024.
[32] MANERO SALVADOR, A. «Los intereses de Estados Unidos y los dilemas de Groenlandia», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, (49). 2025, 392-417.

la seguridad nacional estadounidense y los principios de soberanía y autodeterminación[33]. Estas afirmaciones, percibidas en Europa como una forma de presión unilateral, generaron una reacción inmediata por parte de Dinamarca y del propio Gobierno groenlandés, que reafirmaron que cualquier decisión sobre el futuro del territorio corresponde exclusivamente a sus instituciones y a su población[34]. Desde una perspectiva europea, estos episodios evidencian la fragilidad del consenso transatlántico incluso entre aliados formales y muestran que la política ártica no puede desligarse de la política interna de la Alianza.

La OTAN se encuentra en una posición particularmente delicada en este contexto. Por un lado, la Alianza reconoce la importancia estratégica de Groenlandia para la defensa colectiva y ha incrementado su atención en el Ártico como espacio operativo relevante. Por otro, la posibilidad de tensiones abiertas entre Estados miembros plantea un desafío notable para la cohesión interna de la organización[35]. Este escenario obliga a la OTAN a equilibrar la necesidad de reforzar la disuasión y la vigilancia en el Alto Norte con la preservación de la unidad política entre sus aliados, especialmente cuando la legitimidad de la defensa colectiva reposa, en última instancia, sobre la confianza política mutua.

Para la Unión Europea, Groenlandia representa un caso paradigmático de los dilemas que enfrenta su política ártica. Aunque la UE no es responsable directa de la defensa del territorio, mantiene una relación estrecha con Groenlandia en ámbitos como el desarrollo económico, la investigación científica, la pesca y, de manera creciente, el acceso a materias primas críticas[36]. La apertura en 2024 de una Oficina de la Unión Europea en Nuuk simboliza un cambio cualitativo en esta relación, al dotar a la UE de una presencia institucional permanente que facilita el diálogo político directo y refuerza su visibilidad como actor relevante en la región[37]. Esta presencia europea adquiere además una dimensión estratégica en un contexto de creciente competencia por la influencia en

[33] BELMONTE SÁNCHEZ, Teresa María *et al. Op. cit.*
[34] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. *Groenlandia en la geopolítica ártica*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2024. https://www.ieee.es/publicaciones-new/documentos-de-analisis/2024/DIEEEA21_2024_FEDAZN_Groenlandia.html
[35] YOUNG, O. R. *Op. cit*. 2021.
[36] Reglamento (UE) 2024/1252. *Op. cit*.
[37] EUROPEAN COMMISSION. *Op. cit.* 15 de marzo de 2024.

Groenlandia, donde los debates sobre inversión, minería, infraestructuras y conectividad se entrelazan con la seguridad.

La isla se encuentra inmersa en un proceso gradual de afirmación política y búsqueda de mayor autonomía, lo que la obliga a diversificar sus socios externos para evitar dependencias excesivas. En este sentido, la Unión Europea puede ofrecer una alternativa basada en cooperación económica, transferencia tecnológica y sostenibilidad, en contraste con enfoques más coercitivos o exclusivamente securitarios[38]. No obstante, la capacidad de la UE para desempeñar este papel dependerá de su coherencia interna y de su disposición a asumir mayores responsabilidades políticas en la región, así como de su habilidad para coordinar su acción con la OTAN sin diluir su propia agenda normativa.

La interacción entre Groenlandia, la OTAN y la Unión Europea pone de manifiesto una cuestión central: la creciente interdependencia entre seguridad, economía y gobernanza en el Ártico. La protección de infraestructuras críticas, como sistemas de comunicación por satélite, rutas marítimas emergentes y redes energéticas, no puede desvincularse de consideraciones políticas y económicas más amplias[39]. Para la UE, esto implica reconocer que su política ártica ya no puede limitarse a instrumentos normativos o financieros, sino que debe articularse en estrecha coordinación con los marcos de seguridad existentes, especialmente la OTAN, sin renunciar a su autonomía política y a los principios de soberanía y autodeterminación que defiende como parte constitutiva del orden internacional basado en normas.

En última instancia, Groenlandia se ha convertido en un microcosmos de las tensiones que caracterizan el orden internacional emergente. La coexistencia de intereses estratégicos vitales, aspiraciones de autodeterminación y rivalidades entre grandes potencias convierte a la isla en un espacio donde se ponen a prueba tanto la solidez de la alianza transatlántica como la capacidad de la Unión Europea para actuar como un actor geopolítico coherente. La forma en que la UE gestione su relación con Groenlandia, en coordinación y en ocasiones en tensión con la OTAN y Estados Unidos, será

[38] DODDS, K., & NUTTALL, M. *Op. cit.* 2019.
[39] EUROPEAN COURT OF AUDITORS. *Op. cit.* 2020.

determinante para su credibilidad en el Ártico y, por extensión, en el nuevo sistema internacional del siglo XXI.

Conclusiones

El análisis desarrollado en este trabajo demuestra que el Ártico se ha consolidado como un escenario central para comprender las transformaciones estructurales del sistema internacional contemporáneo. Lejos de ser una periferia geográfica, la región se ha convertido en un espacio donde confluyen dinámicas clave del siglo XXI: la aceleración del cambio climático, la competencia estratégica entre grandes potencias, la reconfiguración de las cadenas de suministro globales y la creciente fragilidad del orden internacional basado en normas. En este contexto, el Ártico actúa como un espacio revelador de la transición desde un sistema internacional relativamente cooperativo hacia uno marcado por la rivalidad sistémica y la primacía creciente de consideraciones de seguridad.

Para la Unión Europea, esta transformación plantea un desafío de carácter estructural. La región representa simultáneamente un riesgo estratégico y una oportunidad política para redefinir su papel como actor global. Durante décadas, la UE ha abordado el Ártico desde una lógica predominantemente normativa, centrada en la protección ambiental, la cooperación científica y la gobernanza multilateral. Este enfoque ha permitido a la Unión construir una presencia legítima y reconocida en ámbitos no militares, pero ha mostrado límites evidentes en un entorno caracterizado por la militarización progresiva y la instrumentalización geopolítica del espacio ártico.

La evolución reciente de la política ártica europea indica, no obstante, una creciente conciencia de estas limitaciones. El proceso de revisión iniciado a través de la consulta pública lanzada por la Comisión Europea, a finales de 2025, refleja el reconocimiento explícito de que el marco estratégico de 2021 ya no es plenamente adecuado para responder a las nuevas realidades geopolíticas. La incorporación de conceptos como resiliencia estratégica, protección de infraestructuras críticas, amenazas híbridas y seguridad de las rutas marítimas sugiere un desplazamiento progresivo hacia un enfoque

más integral, en el que la seguridad deja de ser un elemento implícito para convertirse en una dimensión explícita de la acción europea en el Ártico.

En este sentido, el refuerzo de la presencia institucional de la Unión Europea en Groenlandia constituye un hito significativo. La apertura de la Oficina de la UE en Nuuk no solo simboliza un mayor compromiso político con la región, sino que también refleja una estrategia orientada a incrementar la capacidad de influencia europea en un espacio crecientemente disputado. Groenlandia emerge, así, como un punto de articulación clave entre la política ártica europea, la relación transatlántica y el debate sobre la autonomía estratégica, obligando a la UE a posicionarse de manera más clara frente a las dinámicas de poder en el Alto Norte.

La interacción entre la Unión Europea, la OTAN y Estados Unidos en el Ártico pone de relieve la complejidad de este proceso. Si bien la seguridad dura sigue estando fundamentalmente en manos de la Alianza Atlántica, la distinción tradicional entre defensa, delegada en la OTAN, y acción normativa, asumida por la UE, resulta cada vez menos sostenible. La protección de infraestructuras críticas, la seguridad económica y la resiliencia frente a presiones externas requieren una coordinación más estrecha entre ambos marcos, al tiempo que plantean interrogantes sobre la capacidad de la UE para desarrollar una agenda propia sin diluirse en la lógica estratégica de sus aliados.

Desde una perspectiva más amplia, el Ártico se configura como un banco de pruebas para la credibilidad internacional de la Unión Europea. La región obliga a la UE a confrontar una tensión fundamental entre su identidad como actor normativo y la necesidad de adaptarse a un entorno marcado por la competencia estratégica y la lógica del poder. La forma en que la Unión gestione esta tensión —integrando sostenibilidad, seguridad y autonomía estratégica sin renunciar a sus principios fundacionales— será indicativa no solo de su futuro papel en el Ártico, sino también de su capacidad para actuar de manera eficaz en otros escenarios geopolíticos emergentes.

En conclusión, el futuro de la Unión Europea en el Ártico exige una síntesis indisoluble entre su agenda de sostenibilidad y una nueva arquitectura de seguridad económica y defensiva. El acceso a las materias primas críticas en la región, especialmente en Groenlandia, ya no es solo una oportunidad comercial, sino un pilar de la autonomía

estratégica europea que requiere protección frente a la competencia de grandes potencias. Esta realidad obliga a la Unión a superar la dicotomía tradicional entre su identidad normativa y la seguridad «dura», estableciendo una coordinación operativa con la OTAN que garantice la resiliencia de las infraestructuras críticas y las rutas marítimas sin renunciar a los principios de soberanía y autodeterminación. En última instancia, la capacidad de la UE para proyectarse como un actor geopolítico coherente dependerá de su habilidad para transformar estas dependencias en una red de cooperación estratégica que defina su relevancia en el nuevo orden internacional.

*Ana Belén López Tárraga**

Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Salamanca. Miembro del grupo de investigación TEIDE, Departamento de Geografía de la Universidad de Salamanca

@tarraga_ana

Documento
Opinión

13/2026 05/02/2026

Raúl González Muñoz

La colaboración espacial euroamericana en un mundo multipolar: cooperación y autonomía

La colaboración espacial euroamericana en un mundo multipolar: cooperación y autonomía

Resumen:

El panorama actual de la exploración y utilización del espacio se caracteriza por un orden mundial cada vez más multipolar, en el que una serie de naciones y organizaciones compiten por la influencia, los recursos y los avances tecnológicos. En este complejo contexto, la colaboración euroamericana en materia espacial se ha convertido en un foco de atención. Dicha colaboración cuenta con una rica historia de logros, y estos esfuerzos cooperativos ponen de relieve el valor de poner en común recursos, conocimientos especializados y financiación para proyectos espaciales ambiciosos. Sin embargo, la evolución del panorama geopolítico ha obligado tanto a Europa como a Estados Unidos a considerar hasta qué punto dependen el uno del otro en lo que respecta al acceso al espacio, la tecnología y las decisiones políticas.

Este documento explora los paradigmas cambiantes de la colaboración espacial euroamericana, mientras las naciones y organizaciones navegan por la delgada línea que separa la interdependencia de la autonomía estratégica; y examina las implicaciones de esta colaboración en la geopolítica, la innovación tecnológica y las relaciones internacionales en el contexto de un mundo cada vez más multipolar.

Palabras clave:

Espacio, seguridad, mundo multipolar, relación transatlántica.

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.

Raúl González Muñoz

The Euro-American Space Collaboration in a Multipolar World: Partnership and Autonomy

Abstract:

The contemporary landscape of space exploration and utilization is characterized by an increasingly multipolar world order, with an array of nations and organizations vying for influence, resources, and technological advancements. Amidst this complex backdrop, Euro-American collaboration in space endeavours has become a focal point of attention. The Euro-American collaboration in space encompasses a rich history of achievements, with these cooperative efforts underscoring the value of pooling resources, expertise, and funding for ambitious space projects. However, the evolving geopolitical landscape has compelled both Europe and the United States to consider the extent to which they rely on one another for space access, technology, and policy decisions.

This paper explores the shifting paradigms of Euro-American space collaboration, as nations and organizations navigate the fine line between interdependence and strategic autonomy. It examines the implications of this collaboration on geopolitics, technological innovation, and international relations in the context of an increasingly multipolar world.

Keywords:

Space, security, multipolar world, transatlantic relationship.

El espacio como reflejo de la política terrestre

A lo largo de la historia de la exploración espacial, la trayectoria de los esfuerzos en este ámbito ha estado intrínsecamente ligada a la geopolítica terrestre. Las consideraciones geopolíticas, las luchas de poder y los intereses nacionales han moldeado de forma constante los objetivos, las estrategias y los resultados de las actividades espaciales[1]. Quizá uno de los capítulos más emblemáticos de esta narrativa sea la denominada carrera espacial de la Guerra Fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Impulsada por la rivalidad política, esta época fue testigo de una ferviente competencia por alcanzar hitos que simbolizasen la superioridad tecnológica e ideológica[2]. Desde el lanzamiento del Sputnik 1 hasta los históricos alunizajes del Apolo, cada logro espacial constituía una declaración geopolítica que evidenciaba el poderío y las capacidades de las respectivas superpotencias.

El Tratado del Espacio Ultraterrestre de 1967, un documento fundamental en la historia del derecho espacial, refleja esta intensa carrera política espacial. Redactado durante este período de intensas tensiones geopolíticas entre Estados Unidos y la Unión Soviética, el tratado surgió como respuesta a la posible militarización del espacio y al ambiente competitivo de la carrera espacial[3]. Tras la creación de este tratado, y especialmente tras la disolución de la Unión Soviética en 1991, el aspecto político de las operaciones espaciales se orientó principalmente hacia la colaboración científica y las iniciativas conjuntas, aunque el espacio siguió conservando un importante componente militar[4].

Sin embargo, un número cada vez mayor de académicos ha teorizado que, en la última década, el mundo parece estar avanzando hacia una dinámica geopolítica de competencia entre grandes potencias[5][6][7]. Esta competencia (GPC, por sus siglas en

[1] BOWEN, B. E. *Original Sin: Power, Technology and War in Outer Space*. Hurst Publishers, 2022.
[2] ERICKSON, A. S. «Revisiting the US-Soviet space race: Comparing two systems in their competition to land a man on the moon», *Acta Astronautica*, 148. 2018, pp. 376-384.
[3] UNITED NATIONS TREATIES. *Treaty on Principles Governing the Activities of States in the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies.* 1967.
[4] MOWTHORPE, M. *The militarization and weaponization of space*. Lexington Books, 2004.
[5] JONES, B. *China and the return of great power strategic competition*. Brookings Institution, 2020.
[6] KIKUCHI, S. and ARAKAKI, H. «The United States: addressing the return to great power competition», *East Asian Strategic Review*. 2017.
[7] BRANDS, H. «Six Propositions about Great-Power Competition and Revisionism in the 21st Century», *In The Future of the Global Order Colloquium*. September 2017.

inglés) se refiere a una situación geopolítica en la que varias naciones con un poder militar, económico y político significativo compiten entre sí por influencia y ventajas. Se caracteriza típicamente por tensiones, rivalidades y potencial de conflicto entre ellas, ya que estas buscan promover sus propios intereses e influencia en los asuntos globales[8]. De ser cierto, esta transición hacia un orden mundial multipolar podría ejercer una influencia notable en la seguridad de los activos espaciales[9], caracterizada principalmente por una mayor competencia y probabilidad de incidentes orbitales. Este cambio suscita inquietudes en cuanto a la protección de dichos activos, junto con la posibilidad de que se produzcan interrupciones en los servicios espaciales, que abarcan tanto las comunicaciones como la navegación por satélite.

En el peor de los casos, esta competencia podría derivar en un conflicto híbrido o abierto, en el que las naciones especulativas podrían intentar reducir las capacidades de sus rivales atacando su infraestructura espacial. Para ejecutar tales estrategias, los adversarios podrían emplear armas antisatélite (ASAT), con la intención de destruir o dañar los activos espaciales de sus competidores[10].

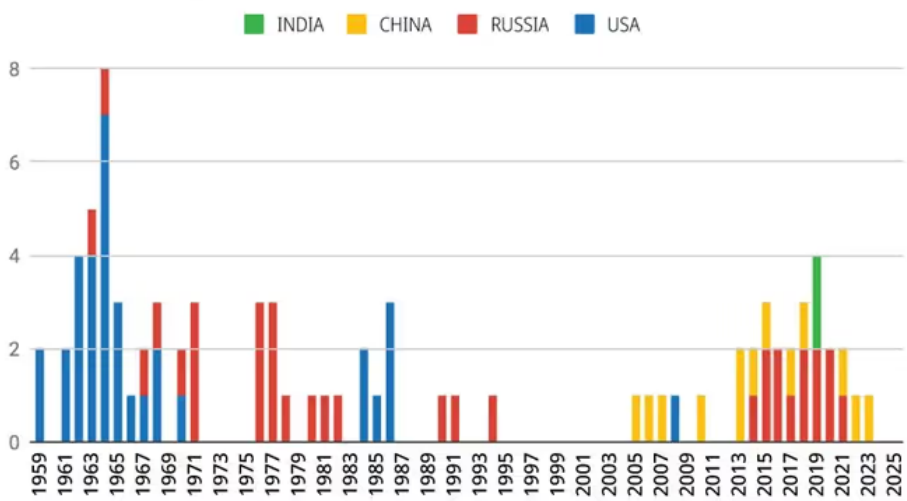


Gráfico 1. Pruebas ASAT por año, Secure World Foundation

[8] O'ROURKE, R. *Renewed great power competition: implications for defence-issues for congress.* Library of Congress Washington DC. February, 2022.
[9] MOLTZ, J. C. «The changing dynamics of twenty-first-century space power», *Journal of Strategic Security*, 12(1). 2019, pp. 15-43.
[10] SAMSON, V. and CESARI, L. *Global Counterspace Capabilities Report*. Secure World Foundation, 2025. https://www.swfound.org/publications-and-reports/2025-global-counterspace-capabilities-report
Nota: Todos los hipervínculos de este documento se encuentran activos con fecha de 14 de enero de 2026.

Como se puede observar en el gráfico 1, estas pruebas fueron realizadas exclusivamente por las dos naciones predominantes durante la era de la Guerra Fría, a saber, los Estados Unidos y la URSS. Sin embargo, en la última década se ha producido un resurgimiento de la frecuencia de este tipo de pruebas, en las que participan naciones emergentes con capacidad espacial, en consonancia con la perspectiva de un retorno a la dinámica de la competencia entre grandes potencias (GPC). Estas pruebas persiguen dos objetivos principales: en primer lugar, evaluar la capacidad de una nación para inutilizar de manera eficaz un activo espacial; y, en segundo lugar, demostrar ante posibles adversarios la adquisición de dicha capacidad.

El aumento de la frecuencia de las pruebas ASAT, tal y como se describe en el contexto proporcionado, está íntimamente relacionado con las capacidades espaciales de una nación. En el panorama geopolítico actual, en el que parece haber un cambio hacia la competencia entre grandes potencias (GPC), las capacidades espaciales se consideran componentes críticos de la destreza militar y estratégica. La capacidad de realizar con éxito pruebas ASAT está directamente relacionada con los avances de una nación en tecnología espacial y su capacidad para proyectar su poder más allá de la Tierra.

Sin embargo, el estatus de potencia espacial no debe afirmarse únicamente basándose en métricas como la cuota de mercado, la frecuencia de lanzamiento, la cantidad de satélites activos o la capacidad para realizar pruebas antisatélite (ASAT). Más bien, una verdadera potencia espacial debe reconocerse como una entidad dotada de la capacidad de desplegar, operar y obtener beneficios de forma independiente de cualquier capacidad relacionada con el espacio. Esta capacidad debe estar en consonancia con las decisiones autónomas para apoyar los objetivos nacionales. En este sentido, en el libro *Power, State and Space (Poder, Estado y Espacio),* los autores proporcionan un marco detallado para evaluar las capacidades espaciales de las naciones. Como se ilustra en la matriz siguiente[11], el estatus de potencia espacial es distinto y se concede exclusivamente a los Estados que poseen un nivel definido de potencia espacial caracterizado por un grado significativo de autonomía y una sólida convergencia de capacidades.

[11] ALIBERTI, M., CAPPELLI, O. and PRAINO, R. *Power, State and Space: Conceptualizing, Measuring and Comparing Space Actors*. 2023.

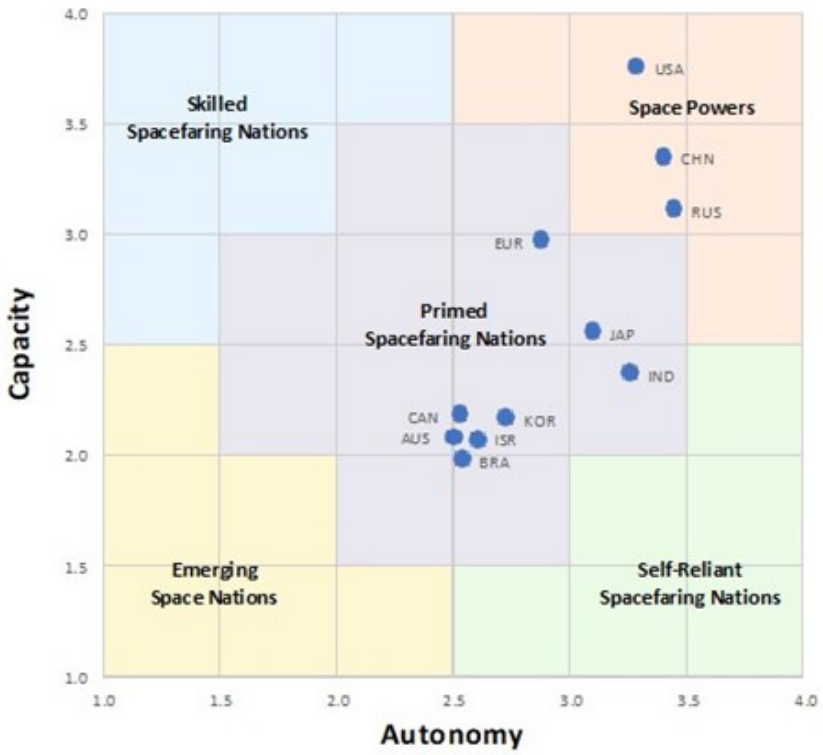


Gráfico 2. Matriz de poder espacial, *Power, State and Space*

La medición de la capacidad *(capacity)* abarca una amplia evaluación de la aptitud de un Estado para implementar estrategias relacionadas con el espacio, con el objetivo de alcanzar metas económicas, políticas o sociales. Esta evaluación incluye tanto dimensiones tangibles como intangibles. El índice de capacidad tangible se centra en evaluar los activos materiales y las capacidades que permiten a un actor participar plenamente en operaciones espaciales. Por el contrario, el índice de capacidad intangible tiene como objetivo medir la eficacia del Estado en la utilización e integración de activos y conocimientos especializados en políticas, infraestructuras y actividades nacionales. Para captar los cambios en la distribución general de la capacidad, se emplean dos índices que finalmente se combinan en un único índice de capacidad. Este valor global de capacidad se utiliza luego para situar a un país o región dentro de la matriz principal del poder espacial.

La autonomía *(autonomy),* por otra parte, se refiere a la autosuficiencia de un Estado para establecer direcciones, definir políticas y operar en el ámbito espacial utilizando sus propias fortalezas y recursos. La autonomía abarca dimensiones técnicas y políticas, cada una de las cuales se mide mediante índices específicos. El índice de autonomía técnica evalúa en qué medida un Estado puede acceder y operar en el espacio sin depender de fuentes externas. Simultáneamente, el índice de autonomía política evalúa la capacidad del Estado para formular intereses independientes, sin verse afectado por las diversas influencias políticas y sociales que se originan tanto dentro como fuera del país, o incluso en oposición a ellas.

En el gráfico ilustrado, la jerarquía de las potencias espaciales consolidadas está claramente organizada, con Estados Unidos, China y Rusia ocupando las primeras posiciones por orden de importancia. Estas naciones destacan como los principales impulsores de las capacidades espaciales, lo que demuestra una importante confluencia de dimensiones tanto duras como blandas en la evaluación de la capacidad y la autonomía. Más allá de estos actores principales, el bloque europeo, junto con Japón y la India, emergen como el siguiente nivel de naciones influyentes en el ámbito espacial. La situación de Europa es un caso particular en el análisis, ya que no es un Estado nación, sino más bien una confederación de países dentro de la UE más miembros de otras organizaciones como la ESA. Esto se traduce, como muestra el gráfico, en una capacidad técnica considerable, pero con una autonomía notablemente menor, debido principalmente a la falta de unidad política, especialmente en términos de política exterior.

Este marco de capacidad y autonomía se ajusta a diversas perspectivas teóricas de las relaciones internacionales[12]. Las teorías realistas reconocerían la importancia de la capacidad dura, admitiendo que los activos materiales y las capacidades de una nación en el espacio contribuyen directamente a su ventaja estratégica y a su influencia en el sistema internacional. La capacidad de operar en todo el espectro de capacidades espaciales se considera esencial para afirmar el poder y garantizar los intereses nacionales.

Las teorías liberales, por otro lado, podrían encontrar resonancia en el índice de capacidad blanda. La utilización e integración efectivas de los activos y conocimientos

[12] SINGH, D. «Main International Relations Theories», *The Tripartite Realist War: Analysing Russia's Invasion of Ukraine*. Cham, Springer Nature Switzerland, 2023, pp. 7-65.

espaciales en las políticas, infraestructuras y actividades nacionales reflejan la capacidad de cooperación y colaboración de una nación. La capacidad blanda es crucial para fomentar las asociaciones y alianzas internacionales, contribuyendo a una comunidad espacial global más interconectada y cooperativa. La autonomía de un Estado en el espacio no se limita a sus capacidades técnicas, también tiene que ver con la afirmación de su voluntad política y la definición de sus intereses específicos dentro de la comunidad internacional.

Además, también podría adoptarse un enfoque híbrido del poder espacial[13], que combine diferentes aspectos de diversas teorías de las relaciones internacionales y reconozca la interacción entre la competencia, la colaboración y la formación de la identidad en la configuración del panorama mundial contemporáneo de las capacidades espaciales.

La cooperación espacial, en particular en los ámbitos de la seguridad y la defensa, está muy influida por el contexto geopolítico mundial, y las acciones de los países en el espacio pueden analizarse, en gran medida, dentro de los marcos tradicionalmente utilizados en la teoría de las relaciones internacionales.

La relación atlántica y su influencia en el espacio

Los esfuerzos de colaboración en la exploración espacial entre las naciones europeas y los Estados Unidos no solo han trascendido las fronteras de la investigación científica, sino que también han desempeñado un papel crucial en el fortalecimiento de la propia relación transatlántica. En particular, la Estación Espacial Internacional (ISS) es un testimonio de esta colaboración duradera, en la que los miembros de la Agencia Espacial Europea (ESA) han contribuido de manera significativa. Más allá de la Tierra, misiones conjuntas como la de Cassini-Huygens a Saturno muestran los éxitos compartidos en la exploración planetaria. Además, el lanzamiento del telescopio espacial James Webb subraya la confianza en las capacidades mutuas, ejemplificada por su lanzamiento utilizando un lanzador Ariane 5 de la ESA. Del mismo modo, la dependencia de la ESA de los lanzadores Falcon 9 de SpaceX durante el período transitorio entre el desmantelamiento del Ariane 5 y la entrada en servicio de su sucesor, el Ariane 6,

[13] PACE, S. «US Space Policy and Theories of International Relations: The Case for Analytical Eclecticism», *Space Policy*, 2023, p. 101538.

agravada por la pérdida de acceso a los lanzadores Soyuz tras las sanciones impuestas a Rusia después del estallido de la guerra en Ucrania, ilustra la dimensión colaborativa de la relación espacial transatlántica. Al mismo tiempo, esta dependencia ha sido ampliamente percibida en los círculos políticos e industriales europeos relacionados con el espacio como una vulnerabilidad crítica, lo que subraya los riesgos estratégicos asociados a la dependencia de capacidades de lanzamiento no europeas.

La cooperación euroamericana en el ámbito espacial también tiene un importante componente de defensa, ya que los orígenes de la cooperación espacial se remontan en muchos casos a proyectos militares, y este componente ha ido cobrando impulso en los últimos años, especialmente después de que la OTAN reconociera oficialmente el espacio como un ámbito operativo en 2019[14], y de que varios de los miembros de la alianza integraran el espacio en sus estrategias de defensa, como Estados Unidos[15], Francia[16], Reino Unido[17], Italia[18] y España[19]. Este reconocimiento supuso un cambio fundamental, que refleja la creciente aceptación del papel fundamental que desempeñan los activos espaciales en las estrategias modernas de defensa y seguridad.

Sin embargo, junto con esta cooperación en el ámbito espacial, la determinación de varios países europeos de mantener un cierto grado de autonomía estratégica ha cobrado impulso, en particular por la guerra en Ucrania y los riesgos percibidos de una dependencia excesiva de los Estados Unidos en materia de seguridad, incluidas las capacidades espaciales. En su dimensión espacial, el conflicto ha demostrado claramente la importancia crítica de las comunicaciones por satélite y otros activos de doble uso, ya que Starlink proporciona una conectividad esencial a las autoridades militares y civiles ucranianas[20]. Al mismo tiempo, los recientes episodios de

[14] NATO. *NATO's overarching Space Policy*, 2019. https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_190862.htm
[15] DEPARTMENT OF DEFENSE. *Defense Space Strategy*, 2020. https://media.defense.gov/2020/Jun/17/2002317391/-1/-1/1/2020_DEFENSE_SPACE_STRATEGY_SUMMARY.PDF
[16] MINISTIÈRE DES ARMÉES. *Stratégie Spatiale de Defense*. 2019. https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/194000642.pdf
[17] MINISTRY OF DEFENCE. *Defence Space Strategy: Operationalising the Space Domain*. 2022. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/61f8fae7d3bf7f78e0ff669b/20220120-UK_Defence_Space_Strategy_Feb_22.pdf
[18] PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI. *National Security Strategy for Space*. Rome, Presidency of the Council of Ministers, 2023. https://presidenza.governo.it/AmministrazioneTrasparente/Organizzazione/ArticolazioneUffici/UfficiDirettaPresidente/UfficiDiretta_CONTE/COMINT/NationalSecurityStrategySpace.pdf
[19] PRESIDENCIA DEL GOBIERNO. Consejo de Seguridad Nacional. *Estrategia de Seguridad Aeroespacial Nacional.* 2025. https://cms.spacesecurityportal.org/uploads/National_Aeroespace_Security_Strategy_2025_Accesible_caafdb9f54.pdf
[20] OGDEN, T. *et al.* «The Role of the Space Domain in the Russia-Ukraine War. The impact of converging space and

incertidumbre en torno a la prestación de servicios, así como las preocupaciones más generales sobre la fiabilidad política del apoyo de Estados Unidos a Ucrania, han aumentado la inquietud europea por la dependencia de un único proveedor comercial no europeo para infraestructuras críticas. Como resultado, los responsables políticos europeos han hecho cada vez más hincapié en la falta de alternativas europeas creíbles a Starlink y en las vulnerabilidades estratégicas que ello conlleva[21]. A corto plazo, soluciones como OneWeb y la iniciativa GOVSATCOM de la UE se discuten a menudo como mitigaciones parciales, mientras que a largo plazo IRIS² se plantea como la piedra angular de una capacidad de conectividad segura y soberana europea.

Como resultado de este contexto, el concepto de autonomía estratégica europea ha ganado notoriedad dentro de las instituciones de la UE y sus Estados miembros. Definida como «la capacidad de la UE para actuar de forma autónoma —es decir, sin depender de otros países— en ámbitos políticos de importancia estratégica»[22], apareció por primera vez en un documento oficial de la UE en 2013 y cobró una importancia sustancial con el establecimiento de la Brújula Estratégica de la UE en 2022[23], emergiendo como un motor estratégico clave para la actual Comisión Europea.

En este contexto, muchos responsables políticos de la UE consideran fundamental reforzar la autonomía estratégica europea para salvaguardar sus intereses en un panorama geopolítico internacional en constante evolución, y el sector espacial es uno de los ámbitos críticos que se mencionan claramente en varios documentos de la UE. Como resultado directo de este cambio hacia la autonomía espacial, en 2022 la UE anunció la creación de IRIS²[24], una nueva constelación de satélites de conectividad segura que proporcionará internet y comunicaciones de alta velocidad en todo el territorio de la UE, incluidas las regiones más alejadas, donde las conexiones terrestres y de banda ancha siguen siendo escasas. En consonancia con esta intención estratégica, la Comisión Europea y el antiguo alto representante (AR) para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Josep Borrell, presentaron el 10 de marzo de 2023 la *Estrategia Espacial*

AI technologies», *CETaS Expert Analysis*. 2024.
[21] GRUDLERCH [@GrudlerCh]. Christophe Grudler MEP letter to Commissioner Kubilius [X]. Brussels, 24 Feb 2025.
[22] DAMEN, M. *EU strategic autonomy 2013–2023: From concept to capacity*. European Parliament Briefing, EU Strategic Autonomy Monitor, July 2022.
[23] EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE. *A strategic compass for security and defence*. Brussels, 21 Mar. 2022.
[24] EUROPEAN PARLIAMENT. *Regulation (EU) 2023/588 of the European Parliament and of the Council of 15 March 2023 establishing the Union Secure Connectivity Programme for the period 2023-2027*.

de la Unión Europea para la Seguridad y la Defensa[25], un documento que señala muchas de las ambiciones espaciales de los Estados miembros de la UE y establece la importancia crítica de luchar por la autonomía en el espacio[26]. Este documento afirma claramente que «los sistemas y servicios espaciales de la UE contribuyen a la autonomía estratégica de la UE y de sus Estados miembros. Son activos clave que contribuirán a configurar la competitividad, la prosperidad y la seguridad futuras de la UE para las próximas generaciones».

Sin embargo, en ese mismo documento también se menciona que los Estados miembros de la UE consideran vital mantener la cooperación con los Estados Unidos en el ámbito espacial, y se hace referencia específica a esta asociación en materia de seguridad y defensa espaciales en una sección dedicada a ello dentro del documento. En esta sección se menciona el objetivo específico de establecer una asociación en el ámbito del conocimiento de la situación espacial, a raíz de los debates en curso sobre la creciente complementariedad, interoperabilidad y redundancia de los sistemas globales de navegación por satélite (GPS y Galileo) de ambas partes. Por lo tanto, existe una clara intención de mantener y fortalecer los ámbitos de cooperación en diversos sectores espaciales, aunque se espera que la UE persiga la autonomía en los ámbitos críticos identificados.

Más allá del ámbito específico de la política espacial, este renovado énfasis en la autonomía también debe entenderse dentro de una iniciativa europea más amplia para mejorar la competitividad y la resiliencia industrial en sectores estratégicos. Las iniciativas y los informes recientes reflejan esta tendencia, entre ellos el informe Draghi sobre la competitividad europea[27], el Fondo Europeo de Defensa[28] y la Estrategia Industrial de Defensa Europea[29], que hacen cada vez más hincapié en la reducción de las dependencias críticas, el fortalecimiento de la capacidad industrial y la garantía de la

[25] EUROPEAN COMMISSION. Directorate-General for Defence Industry and Space. Joint Communication to the European Parliament and the Council. *European Union Space Strategy for Security and Defence*, JOIN(2023)9, 10 Mar 2023.
[26] GONZÁLEZ MUÑOZ, R. and PORTELA, C. «The EU Space Strategy for Security and Defence: Towards Strategic Autonomy?», *SIPRI*. 2023.
[27] EUROPEAN COMMISSION. *The future of European competitiveness: A competitiveness strategy for Europe* (Draghi Report). Brussels, European Commission, 2024.
[28] EUROPEAN COMMISSION. *Regulation (EU) 2021/697 establishing the European Defence Fund*. Brussels, European Union, 2021.
[29] EUROPEAN COMMISSION. *A European Defence Industrial Strategy* (EDIS). Joint Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 2024.

soberanía tecnológica en ámbitos como la defensa, las infraestructuras digitales y el espacio. Al mismo tiempo, los acontecimientos en Estados Unidos han reforzado aún más las preocupaciones europeas. La última *Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*[30] articula un enfoque más transaccional y basado en los intereses en lo que respecta a las alianzas y el liderazgo tecnológico, y presenta a Europa menos como un igual estratégico y más como un socio cuyas capacidades se consideran a menudo subordinadas al liderazgo y las prioridades de los Estados Unidos. En conjunto, estas dinámicas ponen de relieve una creciente tensión estructural entre el compromiso continuo de la UE con la cooperación con los Estados Unidos y sus esfuerzos paralelos por construir una mayor autonomía estratégica y competitividad, incluso en el sector espacial.

Cabe mencionar el caso particular del Reino Unido, que mantiene una cooperación espacial con los Estados Unidos que se remonta a los años 60, con la entrada en funcionamiento del radar RAF Fylingdales, que apoya las capacidades de conciencia del dominio espacial. En 2022, el Mando Espacial de los Estados Unidos y el Mando Espacial del Reino Unido firmaron un memorando de entendimiento sobre la mejora de la cooperación espacial (ESC MOU) que, aunque no es jurídicamente vinculante, tiene por objeto aumentar el intercambio de información, armonizar los requisitos espaciales militares e identificar posibles estudios, proyectos o actividades de colaboración[31]. Y a partir de 2023, el Reino Unido se ha unido a la estructura global de la Fuerza Operativa Conjunta-Célula de Operaciones Comerciales de Defensa Espacial (JCO) mediante la creación de una célula nacional JCO-UK[32], reforzando así esta colaboración con los Estados Unidos. En lo que respecta a los proyectos espaciales intraeuropeos, el proceso del Brexit ha disminuido la cooperación espacial del Reino Unido con la UE y sus Estados miembros, pero siguen existiendo iniciativas espaciales conjuntas europeas en el marco de la ESA, y el Reino Unido sigue siendo un miembro activo importante en ellas. Además, el Reino Unido se ha reincorporado recientemente a varios programas de investigación

[30] THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, DC, The White House, 2022.
[31] USSPACECOM and UKSPACECOM. «Sign Enhanced Space Cooperation MOU», *Spacecom.* April 6, 2022. https://www.spacecom.mil/Newsroom/News/Article-Display/Article/2991518/usspacecom-and-ukspacecom-sign-enhanced-space-cooperation-mou/
[32] «UK Space Command establishes JCO-UK cell for enhanced global Space Domain Awareness», *Royal Airforce*. July 4, 2023. https://www.raf.mod.uk/news/articles/uk-space-command-establishes-jco-uk-cell-for-enhanced-global-space-domain-awareness/

y espaciales de la UE[33], concretamente a Horizonte Europa, Copernicus y al consorcio SST de la UE, por lo que se produciría cierta cooperación con otras naciones europeas dedicadas a la exploración espacial a través de esos canales.

Desde el punto de vista de la cooperación internacional y los órganos legislativos, tanto los Estados Unidos como los países europeos tienen un historial de alineación, en su mayor parte, con las iniciativas de la UNOOSA y el COPUOS, colaboración que se manifiesta en una amplia gama de resoluciones, como las directrices para la sostenibilidad a largo plazo y la mitigación de los desechos espaciales[34].

Misiones cislunares y espacio para la defensa

La última década ha sido testigo de un notable resurgimiento de las misiones cislunares, que reflejan las ambiciones colectivas de una amplia gama de países que se aventuran más allá de los límites de la Tierra. Con un número cada vez mayor de naciones que participan activamente en la exploración lunar, la Luna se ha convertido en un punto focal para los descubrimientos científicos y la innovación tecnológica, así como para la colaboración y la competencia internacionales, lo que refleja la geopolítica terrestre. A medida que se desarrolla esta empresa global, una dimensión fundamental de este resurgimiento lunar se resume en los Acuerdos Artemis, liderados por la NASA, un conjunto de 10 principios que dan forma a la cooperación internacional y al «buen comportamiento» en la exploración espacial[35]. Con 59 países signatarios de los acuerdos, esta iniciativa pretende basarse en el Tratado Espacial de las Naciones Unidas de 1967, que no ha sufrido cambios significativos desde su concepción debido a los desacuerdos políticos entre las naciones que contribuyen a la COPUOS. Dado que muchos de los países signatarios son europeos, ya se están estableciendo numerosos proyectos comunes bajo el paraguas de los acuerdos, con una importante participación de la industria aeroespacial y las instituciones de investigación europeas. Esta iniciativa

[33] EUROPEAN COMMISSION. «Joint Statement by the European Commission and the UK Government on the UK's association to Horizon Europe and Copernicus». September 7, 2023. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_23_4375

[34] UNOOSA. *Space Debris Mitigation Guidelines of the Committee on the Peaceful Uses of Outer Space*. 2022. https://www.unoosa.org/pdf/publications/st_space_49E.pdf

[35] NASA. *The Artemis Accords*. October 13, 2020. https://www.nasa.gov/wp-content/uploads/2022/11/Artemis-Accords-signed-13Oct2020.pdf?emrc=653a00

contrasta con la Estación Internacional de Investigación Lunar (ILRS)[36], liderada por China y Rusia, y con objetivos similares a los acuerdos Artemis. Sin embargo, esta iniciativa alternativa ha atraído a menos signatarios, con solo 13 países (el único europeo es Bielorrusia, aparte de la propia Rusia), y aún no está claro cómo interactuarán entre sí estas dos iniciativas paralelas en el futuro.

Por otra parte, el hecho de que un país firme los acuerdos Artemis no le impide desarrollar sus propias misiones e infraestructuras espaciales. Dentro de esta autonomía, varios países están desarrollando sus propias capacidades para acceder de forma independiente al espacio, como es el caso de Japón y la India, que llevarán a cabo con éxito misiones lunares en 2023 y 2024 con sus propias capacidades espaciales. Este parece ser también el camino que la UE y sus Estados miembros desean seguir, estableciendo un equilibrio entre la cooperación y la autonomía, según los documentos oficiales publicados por la UE. Este objetivo estratégico por parte europea se ha visto reforzado por acciones concretas, como el European Launcher Challenge[37], un programa liderado por la ESA que establece un mercado europeo de lanzadores competitivos con el objetivo estratégico de recuperar un acceso independiente al espacio. No obstante, este nuevo ecosistema de lanzadores europeos también se utilizaría en iniciativas de cooperación con los Estados Unidos y otros terceros países, y en el marco de los acuerdos Artemis. No obstante, aún queda por aclarar la cuestión de cómo se mantendrá un mercado espacial con menos intervención estatal, debido a la importancia estratégica del sector, y con un mayor grado de libre competencia. Además, con la publicación de la nueva Acta Espacial de la UE[38], también habrá que ver cómo se armonizarán las legislaciones espaciales de los Estados Unidos y la UE y qué repercusiones tendrá esto en la cooperación espacial entre ambas partes.

En lo que respecta al uso del espacio con fines de defensa, así como a la protección de los activos espaciales, Estados Unidos y Francia han llevado a cabo ejercicios militares espaciales para poner a prueba la resistencia de dichos activos frente a ataques ASAT,

[36] ROSCOSMOS & CNSA. *International Lunar Research Station*, *Guide for partnership*. June 2021. https://web.archive.org/web/20220822205424/https://www.roscosmos.ru/media/files/mnls.pdf
[37] EUROPEAN SPACE AGENCY. *European Launcher Challenge* [*online*] ESA. 2025. https://www.esa.int/Enabling_Support/Space_Transportation/European_Launcher_Challenge
[38] EUROPEAN COMMISSION. *Proposal for a Regulation on the Safety, Resilience and Sustainability of Space Activities in the Union* (EU Space Act). COM(2025) 335 final. 25 June 2025. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-space-act_en

como las series SKIES[39] y AsterX[40] en los últimos años, y STEADFAST DEFENDER en 2024, que integró el espacio con el resto de los dominios operativos en un ejercicio multidominio con la participación de todos los aliados de la OTAN[41]. Estos ejercicios refuerzan la cooperación en materia de defensa entre los Estados Unidos y sus aliados europeos, ya que el espacio se incorpora como un dominio crítico dentro del ejército, lo que resulta especialmente revelador del establecimiento progresivo de comandos o fuerzas espaciales capacitadas en este ámbito.

La Unión Europea, junto con sus Estados miembros que participan en actividades espaciales, aspira a ser reconocida como un actor importante en el ámbito espacial. Sin embargo, uno de los principales retos gira en torno a las preocupaciones relacionadas con la autonomía política y la formulación de una política exterior común unificada[42]. Para hacer frente a este reto es necesario emprender reformas políticas sustanciales, tal y como se describe en la propuesta estratégica de la Unión Europea, que incorpora una estructura jerárquica de cuatro niveles y consideraciones para la votación por mayoría cualificada. Además, puede ser necesario aumentar los gastos de defensa centrados en el espacio, lo que podría superar los presupuestos ya estipulados. Se prevé que estas medidas estratégicas permitan a la Unión Europea y a sus Estados miembros actuar como socios equitativos en la cooperación en materia de defensa con los Estados Unidos, fomentando un equilibrio matizado entre la autonomía y los esfuerzos de colaboración.

El futuro: una historia de posibilidades inciertas

Las relaciones espaciales entre Europa y Estados Unidos están entrando en una fase en la que ya no se puede dar por sentado que se mantendrá la alineación automática que se daba por supuesta en el pasado. La intensificación de la competencia entre las grandes potencias, la importancia estratégica del espacio y la politización de la interdependencia tecnológica están obligando a ambas partes a buscar un equilibrio

[39] «Inaugural Exercise RED SKIES elevates USSF readiness», *United States Space Force*. January 3, 2024. https://www.spaceforce.mil/News/Article-Display/Article/3630392/inaugural-exercise-red-skies-elevates-ussf-readiness/

[40] DELAPORTE, M. «ASTERX 2021: French Space Forces Reach for Higher Orbit». 2021. https://breakingdefense.com/2021/04/asterx-2021-french-space-forces-reach-for-higher-orbit/

[41] NATO. *NATO's Steadfast Defender 2024: Unprecedented Military Exercise Signals Alliance Unity and Preparedness*. January 26, 2024. https://www.act.nato.int/article/steadfast-defender-2024-signals-alliance-unity-and-preparedness/#:~:text=STEADFAST%20DEFENDER%202024%20is%20a,of%20the%20Alliance%20to%20Europe.

[42] ELEFTERIU, Gabriel. «The role of space power in geopolitical competition», *Council on Geostrategy*. January 30, 2024. https://www.geostrategy.org.uk/research/the-role-of-space-power-in-geopolitical-competition/

cada vez más delicado entre la cooperación y la autonomía. Para Europa en particular, el reto ya no es si se debe perseguir la autonomía estratégica, sino hasta qué punto, en qué ámbitos y a qué coste político y económico.

Se pueden identificar tres grandes trayectorias. La primera es la interdependencia gestionada, en la que Europa y Estados Unidos siguen siendo socios cercanos, pero con normas más claras que rigen la reciprocidad, la coordinación en caso de crisis y la gestión de la dependencia. La segunda es la dependencia asimétrica, en la que Europa sigue dependiendo en gran medida de los lanzamientos, las constelaciones comerciales y el apoyo espacial militar de Estados Unidos, mientras que en Washington se la percibe en gran medida como un contribuyente secundario. La tercera es la autonomía fragmentada, caracterizada por una proliferación de iniciativas europeas que luchan por alcanzar escala, coherencia o impacto estratégico. Evitar los dos últimos resultados requiere decisiones deliberadas y, en algunos casos, incómodas, especialmente por parte de Europa.

Para Europa, el espacio debería convertirse en un banco de pruebas para traducir la autonomía estratégica de la retórica a la práctica. Esto puede implicar delimitar la demanda europea de servicios críticos como la conectividad segura, el acceso al lanzamiento y el conocimiento del dominio espacial, incluso cuando ello suponga ineficiencias a corto plazo o duplicación con las capacidades estadounidenses. Proyectos como IRIS², GOVSATCOM y las iniciativas emergentes de lanzadores no deben considerarse meros programas industriales, sino piedras angulares de la soberanía política y la resiliencia en materia de seguridad. Al mismo tiempo, Europa debe pasar de la «autonomía por programa» a la «autonomía por diseño», alineando las fuentes de financiación de la UE, la ESA y los Estados miembros en torno a prioridades de capacidad soberana claramente definidas e introduciendo criterios de reducción de la dependencia como elementos centrales en la contratación pública y la regulación.

Más controvertido aún, Europa también debería empezar a articular una postura política más clara sobre la protección de su infraestructura espacial. Sin replicar la OTAN, una lógica de solidaridad a nivel de la UE frente a actos hostiles contra activos espaciales europeos críticos señalaría que la interferencia en el espacio tiene consecuencias políticas y estratégicas tangibles. Esto reforzaría la disuasión y reduciría la ambigüedad en un ámbito cada vez más disputado.

Sin embargo, la cooperación transatlántica sigue siendo indispensable. No obstante, debería abordarse menos como un bien incuestionable y más como una cooperación estratégica entre socios. El acceso europeo a las capacidades y los mercados estadounidenses debería ir acompañado de una apertura recíproca, previsibilidad y claridad en cuanto a la continuidad del servicio en situaciones de crisis. Por el contrario, Estados Unidos tiene un gran interés en tratar a Europa no solo como un cliente o socio menor, sino como un coproductor estratégico cuya mayor autonomía refuerza en última instancia la resiliencia de la alianza.

En este sentido, el futuro de las relaciones espaciales euroamericanas no debe plantearse como una elección de suma cero entre autonomía y cooperación. Una asociación más madura aceptaría un cierto grado de duplicación europea en capacidades críticas, al tiempo que integraría la cooperación en marcos de gobernanza conjunta que redujeran la fragilidad política y operativa. Si tuviera éxito, esta recalibración podría afianzar la competencia responsable, reforzar las normas globales y ayudar a estabilizar un entorno espacial cada vez más congestionado y disputado. De no hacerlo, se corre el riesgo de dejar a Europa estratégicamente expuesta y de que la relación transatlántica se adapte mal a las realidades de la competencia multipolar en el espacio.

Raúl González Muñoz
Profesor de Economía Espacial, Política y Seguridad en la Universidad de Leicester.
Responsable de área en el Centro Leverhulme para la Humanidad y el Espacio.
Miembro asociado de la Academia de Asuntos Internacionales de Renania del Norte-Westfalia.

Documento
Opinión

14/2026 6 de febrero de 2026

José Luis Pontijas Calderón *

La metamorfosis de Europa y sus implicaciones geopolíticas

La metamorfosis de Europa y sus implicaciones geopolíticas

Resumen:

La noción de Europa trasciende las meras fronteras geográficas y se define como una construcción civilizatoria dinámica, resultado de una larga sedimentación histórica de procesos culturales, religiosos y políticos. Este análisis examina la transición del continente desde un sistema de Estados soberanos rivales, consolidado por la Paz de Westfalia, hacia un modelo de integración poswestfaliano encarnado por la Unión Europea, estructurada mediante *geometrías variables* y un sistema multinivel que intenta armonizar el núcleo con diversas periferias asociadas. Sin embargo, la evolución del panorama geopolítico actual revela el agotamiento del orden *geoliberal*, basado en la premisa de que la interdependencia de los mercados y la democracia liberal garantizarían una paz duradera. Este proceso, acelerado por la guerra en Ucrania, la competencia sistémica entre Estados Unidos, China y Rusia, y la desglobalización, obliga a la Unión Europea a evolucionar de una potencia normativa, centrada en la regulación, a una potencia estratégica capaz de hablar el *lenguaje del poder*.

Palabras clave:

Unión Europea, Europa, geografía, geoeconomía, geoestratégica, Rusia, China, Estados Unidos, OTAN.

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 metamorphosis of Europe and its geopolitical implications

Abstract:

The notion of Europe transcends mere geographical boundaries, defining itself as a dynamic civilizational construct, the result of a long historical sedimentation of cultural, religious, and political processes. This analysis examines the continent's transition from a system of rival sovereign states consolidated by the Peace of Westphalia to a post-Westphalian model of integration embodied by the European Union, structured through *variable geometries*, a multilevel system that attempts to harmonize the core with its various associated peripheries. However, the evolution of the current geopolitical landscape reveals the exhaustion of the *geoliberal order*, which assumed that market interdependence and liberal democracy would guarantee lasting peace. This exhaustion, accelerated by the war in Ukraine, systemic competition between the United States, China, and Russia, and deglobalization, compels the European Union to evolve from a normative power, focused on regulation, to a strategic power capable of speaking *the language of power.*

Keywords:

European Union, Europe, geography, geoeconomics, geostrategy, Russia, China, United States, NATO.

Introducción

La definición del espacio europeo y con ella la idea de Europa, debe abordarse desde un marco conceptual que sitúe al continente dentro de las categorías históricas y culturales que han dado forma a lo que llamamos «Occidente». Europa no puede concebirse únicamente como una entidad geográfica delimitada por fronteras físicas, sino más bien, como una construcción civilizatoria, resultado de un largo proceso de sedimentación histórica, cultural, religiosa y política. Desde una perspectiva geopolítica, este carácter fundacional de Europa Occidental ha servido tanto para estructurar el orden mundial moderno como para proyectar una idea normativa de civilización, anclada en las raíces cristianas y los valores de la Ilustración, el racionalismo y el humanismo liberal.

Occidente y el mundo occidental: una construcción histórica y geopolítica

El concepto de Occidente surgió originalmente como una categoría opuesta a Oriente, que ha mutado con el tiempo. A lo largo de la era moderna, la noción de Occidente se consolidó como el laboratorio de la revolución científica, el Estado moderno y la economía capitalista. Así, Occidente es menos una categoría espacial que una forma de orden político y cultural, caracterizado por la primacía del individuo, el Estado de derecho y la racionalidad técnica.

La configuración contemporánea del «mundo occidental» se consolidó tras la Segunda Guerra Mundial, cuando Europa Occidental y Estados Unidos formaron una alianza estratégica en torno a la OTAN (1949) y el Plan Marshall (1948), a la que posteriormente se unión la Comunidad Económica Europea (luego Unión Europea). Esta alianza no fue solo militar o económica, sino también ideológica: la defensa de la democracia liberal frente al autoritarismo y el comunismo soviéticos. La Europa de la posguerra marcó la institucionalización de un orden liberal, en el que la libertad política y la apertura económica se convirtieron en instrumentos de poder. Al integrarse, Europa proyectó una idea de Occidente que combinaba valores normativos (democracia, derechos humanos,

pluralismo) con estructuras geoestratégicas que la vinculaban, subordinándola, a la hegemonía estadounidense[1].

Por otra parte, el término «civilización europea» posee intrínsecamente una tensión entre universalismo y particularismo. Europa se considera la cuna de la civilización moderna y, al mismo tiempo, un espacio único de diversidad cultural e histórica. Sin embargo, este universalismo contine una paradoja geopolítica: mientras Europa proclamaba los valores universales de libertad y autonomía, durante el siglo XIX y buena parte del XX construyó imperios coloniales explotadores e incluso genocidas. La «civilización europea», en este sentido, no es una esencia homogénea, sino un sistema de producción cultural que ha combinado procesos de integración y exclusión. En términos geopolíticos, esta dualidad se refleja en la ambivalencia de Europa hacia su periferia: el Mediterráneo, los Balcanes, el continente europeo oriental y el Atlántico se han concebido como zonas de proyección y a la vez, como fronteras.

Esta dialéctica entre centro y periferia constituye un elemento central de la identidad europea, al construir su cohesión interna mediante la delimitación y jerarquización de su entorno geográfico inmediato. Así, la civilización europea puede entenderse como un sistema expansivo, basado en tres pilares:

1. La racionalidad secular y científica como fundamento del poder técnico.
2. El Estado nación como unidad política soberana.
3. El capitalismo de mercado como estructura económica dominante.

Esto define en gran parte el *ethos* geopolítico europeo: una mezcla de universalismo moral y pragmatismo estratégico limitado, que permite a Europa presentarse como un referente normativo, pero con una capacidad limitada para la acción geopolítica[2].

Por otro lado, la cultura europea es inseparable del proceso histórico de construcción de la identidad continental. Si bien el humanismo y el racionalismo constituyen sus ejes fundacionales, el pluralismo cultural y lingüístico ha sido un elemento esencial de su vitalidad. Europa ha albergado múltiples tradiciones intelectuales (latina, germánica,

[1] SEGERS, Mathieu y VAN HECKKE, Steven. *The Cambridge History of the European Union,* tomos I y II. 2023. Este libro aborda la sedimentación histórica y la construcción del orden moderno desde la Ilustración.
[2] SEGERS, Mathieu y VAN HECKKE, Steven: *The Cambridge History of the European Union,* tomos I y II. 2023.

eslava, escandinava, celta y mediterránea) y un mosaico religioso en el que el cristianismo, el judaísmo y, más recientemente, el islam, han coexistido sujetos a dinámicas de conflicto, tolerancia o asimilación.

Así, el proyecto europeo contemporáneo debe entenderse como *una gestión institucional de la diversidad*. La Unión Europea no crea una nueva identidad cultural, sino que intenta armonizar los múltiples patrimonios que la preceden. Esta pluralidad cultural constituye tanto una fuente de fortaleza (por su capacidad de adaptación y diálogo) como de fragilidad (debido a las tensiones nacionalistas, lingüísticas o religiosas que resurgen cíclicamente), en el que la memoria histórica europea, marcada por guerras civiles, imperios coloniales y genocidios, también desempeña un papel estructurante. La lección de la historia, especialmente después de 1945, ha dado lugar a un modelo de integración que busca sustituir la política de poder por una política basada en reglas, lo cual forma parte de una transformación geopolítica más amplia: Europa, tras haber perdido su centralidad imperial, busca redefinir su poder en términos normativos y cooperativos, dentro de un espacio euroasiático en reconfiguración.

En consecuencia, la cultura europea contemporánea se mueve entre tres dimensiones geopolíticas[3]:

- Memoria, que determina su identidad colectiva y narrativa moral.
- Diversidad, que define su complejidad y tensiones internas.
- Universalidad, que legitima su proyección externa como «poder civil».

[3] GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Geopolítica de la Unión Europea*. 2019. Un libro de enfoque académico que, entre otras muchas cosas, define a Europa como una combinación de niveles civilizatorio, cultural y estratégico.

El concepto de Europa, la Europa política y el lugar de la Unión Europea como entidad dinámica

El concepto de Europa ha sido objeto de múltiples interpretaciones, tanto geográficas como filosóficas, políticas y geoestratégicas. Más que un continente geográfico, Europa ha sido históricamente una construcción cultural y política. La Unión Europea (UE) representa el intento más ambicioso de traducir esta tradición en una forma institucional estable. Sin embargo, su naturaleza híbrida (ni totalmente estatal, ni puramente intergubernamental) refleja la persistente ambigüedad de la propia noción de Europa.

El término «Europa» tiene raíces que se remontan a la Antigüedad clásica. Su significado político comenzó a consolidarse durante la Edad Media con el concepto de cristianismo, un modelo que se fracturó con el Renacimiento y la Reforma, durante los cuales el pluralismo religioso y político dio lugar a una concepción secular de Europa como civilización. En el siglo XVIII, el pensamiento ilustrado otorgó a Europa un significado universalista: un espacio donde el progreso y la razón sustituyeron a la autoridad dogmática, concibiendo a Europa como la vanguardia del desarrollo moral y político de la humanidad. Este impulso universalista ha demostrado ser uno de los pilares de la «identidad geopolítica europea», dotando a Europa de una vocación normativa que trasciende sus fronteras físicas. Sin embargo, la expansión colonial y las guerras intraeuropeas de los siglos XVIII, XIX y XX pusieron de relieve la contradicción entre ideales y prácticas. Europa se convirtió simultáneamente en un modelo de modernidad y en un foco de conflictos, algunos de los cuales trascendieron al nivel global. Esta doble faceta explica por qué la Europa contemporánea se ha definido menos por su unidad política que por su capacidad para generar órdenes mundiales, desde el Concierto de Viena, hasta el orden liberal posterior a 1945[4].

El resultado es una Europa concebida como una «idea reguladora» (en términos kantianos) más que como una realidad acabada. Su identidad, por lo tanto, no se basa

[4] Sobre génesis europeo y orden westfaliano ver SEGERS y VAN HECKE, 2023, donde tratan sobre la fragmentación tras 1648 y la necesidad de institucionalizar la paz tras 1945.

en la homogeneidad, sino en una tensión permanente entre integración y diversidad, entre historia y proyecto.

Así, desde una perspectiva geopolítica, el principal problema de la idea de Europa ha sido su estructura política. A diferencia de otras civilizaciones, Europa se estructuró históricamente como un mosaico de Estados soberanos. La Paz de Westfalia (1648) consolidó este modelo, que se convirtió en el principio rector del sistema internacional moderno. Sin embargo, el mismo pluralismo que impulsó el desarrollo de la ciencia, el comercio y la competencia entre Estados, generó a su vez, una tendencia estructural al conflicto. Las guerras del siglo XVIII, las napoleónicas, los nacionalismos del siglo XIX y las dos guerras mundiales del siglo XX, revelaron la fragilidad de la civilización europea ante su propia fragmentación. Por ello, después de 1945, surgió la necesidad de institucionalizar la paz mediante la cooperación supranacional, una respuesta a la conciencia de que la competencia por el poder la había llevado a la autodestrucción. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) y, posteriormente, la Comunidad Económica Europea (1957) simbolizaron la transición hacia un orden poswestfaliano, en el que la soberanía se compartía parcialmente para evitar la recurrencia de conflictos.

Este modelo dio origen a una nueva entidad política sin precedentes: una unión de Estados basada en la interdependencia y el derecho. Así, la UE resultó ser un «poder jurídico», cuya legitimidad deriva del consenso normativo más que del poder coercitivo. Su estructura refleja un tipo de soberanía distribuida, donde las decisiones se negocian y los intereses nacionales se equilibran a través de instituciones comunes: la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Tribunal de Justicia[5].

Pero, si bien la UE representa el intento más sofisticado de dar forma política a la idea de Europa, su estatus como sujeto geopolítico sigue siendo objeto de debate. ¿Es la UE una potencia regional, una civilización política o un proyecto moral?

Podemos decir que la UE constituye una «configuración funcional de poder», cuyo alcance depende de su capacidad para articular influencia en un entorno competitivo, especialmente en su contexto geopolítico. Es decir, la integración europea surge como

[5] SEGERS, Mathieu y VAN HECKKE, Steven. *The Cambridge History of the European Union,* tomos I y II. 2023.

una estrategia de gestión del poder: sustituir la hegemonía nacional por una gobernanza multilateral capaz de preservar la estabilidad continental.

Sin embargo, el siglo XXI ha traído consigo un retorno al realismo geopolítico, impulsado por la rivalidad entre Estados y alianzas cambiantes. En este contexto, la UE se ve obligada a redefinir su papel, oscilando entre su vocación normativa (el poder del ejemplo) y la necesidad de adoptar una postura estratégica más asertiva.

Así, el concepto de *autonomía estratégica europea* refleja precisamente esta tensión. Europa aspira a actuar con independencia en defensa de sus intereses, pero su estructura política, basada en el consenso y la legalidad, limita su margen de maniobra. Por ello, la diversidad de modelos políticos internos (democracias liberales e iliberales, federalismos, monarquías parlamentarias) es tanto un signo de fortaleza democrática como un desafío para la acción estratégica. En este sentido, la UE no puede concebirse como una superpotencia tradicional, sino como una potencia basada en procesos: su poder reside en su capacidad de institucionalizar normas y extender regímenes de gobernanza más allá de sus fronteras, especialmente en su entorno geográfico inmediato, como los Balcanes, el Mediterráneo y Europa del Este[6].

Por otro lado, desde una perspectiva conceptual, la UE puede interpretarse como la continuación institucional del proyecto civilizatorio europeo. En su arquitectura normativa, la UE integra los tres elementos fundamentales del legado europeo: el humanismo (como principio moral), la razón ilustrada (como principio jurídico) y la cooperación (como principio político). Este legado la transforma en una «forma de geopolítica de consenso», donde el poder se ejerce no mediante la coerción, sino mediante la regulación. De ahí el concepto de poder blando europeo: la capacidad de influir en otros actores atrayendo mediante su exitoso modelo político, económico y social.

Sin embargo, este modelo enfrenta límites claros. En un mundo de potencias revisionistas y desglobalización parcial, la UE necesita pasar de ser una potencia

[6] POLLAK, Johannes. *The European Union Geopolitics: the Lackluster World Power.* 2025. En el libro se analiza la UE como sujeto y heredero, discutiendo la incapacidad de la UE para ser una superpotencia tradicional y su naturaleza de poder basado en procesos.

normativa a también ser una potencia estratégica. La guerra en Ucrania (2022) ha marcado un punto de inflexión, obligando a Europa a rearticular su noción de seguridad, lo que está afectando su relación con EE. UU. y el entorno euroasiático.

Por lo tanto, la idea de Europa está experimentando un proceso de redefinición geopolítica, enfrentándose al dilema de mantener su coherencia interna y proyectar su influencia global. Europa ya no puede definirse únicamente por su pasado cultural y su voluntad regulatoria, sino también por su capacidad para gestionar el cambio en un mundo multipolar.

Límites geográficos y políticos de Europa y la Unión Europea: una Europa de geometrías institucionalmente variables

La cuestión de los límites de Europa (geográficos, políticos y culturales) es compleja y controvertida, dado que Europa es un espacio indeterminado, un continente cuya identidad se ha construido más por procesos históricos y culturales que por criterios físicos. Esta ambigüedad geográfica se refleja en la propia UE, cuya evolución institucional ha dado lugar a una «Europa de geometrías variables», en la que coexisten diferentes grados de integración dentro de un mismo marco político. Por lo tanto, el estudio de los límites europeos requiere un enfoque múltiple, considerando la geografía física, la historia política y la dinámica institucional, como dimensiones de un mismo proceso.

Europa se ha definido, desde sus orígenes, como un espacio fronterizo dentro del supercontinente euroasiático. Desde una perspectiva estrictamente geográfica, las fronteras naturales de Europa son imprecisas: el istmo de los Urales, el Cáucaso, el Bósforo y los Dardanelos son más líneas de transición que verdaderas fronteras. Europa es una península del continente asiático, cuya autonomía geopolítica deriva no tanto de su geografía, como de su historia diferenciada respecto a Oriente y su búsqueda de cohesión interna. Por ello, Europa se ha definido más como un espacio cultural, que territorial. De hecho, el concepto contemporáneo de Europa como «continente» es el resultado de una geopolítica de la diferenciación. Las fronteras europeas no son líneas fijas, sino «zonas de contacto» donde convergen culturas e incluso civilizaciones. Los

Balcanes, el Cáucaso y la fractura en Ucrania, son ejemplos paradigmáticos de esta condición híbrida, donde Europa se diluye y se redefine a través del conflicto, la migración y la influencia externa. En este sentido, Europa puede concebirse como un sistema de fronteras móviles, en el que las líneas geográficas se subordinan a la lógica política y cultural. Las fronteras europeas son, en última instancia, «fronteras de poder», es decir, su ubicación y significado dependen del equilibrio de poder entre las potencias euroasiáticas, especialmente entre Rusia, Turquía y las potencias y organizaciones occidentales. Así, a nivel político, la noción de Europa se ha transformado en función del equilibrio de poder y los proyectos de integración.

Durante siglos, el «sistema europeo» fue sinónimo de equilibrio de poderes, articulado en torno a imperios y Estados nación, fruto de la paz de Westfalia, de modo que la UE representa un intento de construir un orden *poswestfaliano,* en el que la soberanía es compartida y la paz está institucionalizada. Este proceso ha creado la ausencia de una frontera política definitiva. ¿Dónde termina Europa? ¿Hasta qué punto puede o debe expandirse la Unión Europea? Estas son preguntas centrales en la reflexión geopolítica reciente.

La ampliación hacia el este, que comenzó en 2004 y culminó en 2013 con la adhesión de Croacia, trasladó las fronteras políticas de la UE a Rusia, Bielorrusia y Ucrania. Esta expansión alteró profundamente la estructura del continente, integrando países con historias, culturas y trayectorias geoestratégicas muy diversas. Esta ampliación respondió tanto a una lógica moral (la reunificación del continente tras la Guerra Fría y expansión de la democracia) como a una lógica de poder (la consolidación de la esfera de influencia occidental, bajo dominio estadounidense, frente a Rusia).

Sin embargo, las fronteras políticas de Europa no coinciden con sus fronteras culturales ni económicas. Turquía, candidata a la adhesión desde 1987, ha visto bloqueada su adhesión por razones políticas y culturales. Ucrania, Moldavia, Serbia y Georgia, aunque geográficamente europeas, se encuentran en una zona de ambigüedad estratégica: aspiran a integrarse en la UE, pero no están plenamente integradas. Esta situación ha provocado una Europa ampliada pero no cohesiva, una comunidad de Estados que comparten normas básicas, pero con niveles muy diferentes de integración y capacidad

institucional. Este modelo asimétrico plantea desafíos geopolíticos considerables, ya que la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) está condicionada por las diferentes y divergentes percepciones de amenazas entre los Estados miembros[7].

Esta noción de una Europa de geometrías variables es clave para comprender la estructura institucional del continente, en referencia a los diferentes grados de participación y compromiso de los Estados con respecto a la UE, la OTAN o aquellas opciones lideradas por Moscú. Así pues, Europa no es un bloque homogéneo, sino un sistema multinivel articulado por anillos concéntricos y excéntricos, con grados de integración variable y diversas alianzas. Dicha geometría variable refleja el intento de conciliar la unidad política con la diversidad nacional. Así, en el núcleo central de la UE se encuentran los Estados plenamente integrados en la eurozona y el espacio Schengen; en un segundo círculo, los Estados miembros con regímenes de exclusión voluntaria (como Dinamarca o Polonia en ciertas áreas); y en la periferia, los Estados asociados a través del Espacio Económico Europeo o acuerdos bilaterales (como Noruega, Islandia, Suiza o el Reino Unido). Esta diversidad se observa también en la OTAN.

Pero este modelo flexible plantea dilemas estratégicos. Por un lado, permite adaptar la integración a las especificidades nacionales, pero, por otro lado, genera una asimetría institucional que debilita la coherencia de la política exterior y de seguridad. Esta geometría variable parece conducir a una *Europa estratificada*, donde el poder político y económico se distribuye de forma desigual, lo que refuerza las tensiones entre el centro y las periferias.

De hecho, la guerra en Ucrania y las crisis energéticas de 2022-2024 han reavivado el debate sobre la necesidad de una *Europa de múltiples velocidades*, capaz de actuar con eficacia en materia de defensa, energía o política exterior, sin depender del consenso

[7] GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Geopolítica de la Unión Europea*. 2019. Ambigüedad geográfica y geometrías variables son contribuciones directas de Jacobo García Álvarez (2019), desarrollando el concepto de la *Europa de geometrías variables* y las fronteras como *zonas de contacto*.

unánime de los 27 Estados miembro. Para ello, se propone una reconfiguración institucional basada en círculos funcionales[8]:

- Un núcleo político de Estados comprometidos con la integración estratégica.
- Un anillo económico de socios asociados.
- Y una periferia cooperativa centrada en la vecindad y la Asociación Oriental.

Por otra parte, Europa también tiene fronteras normativas que definen quién puede considerarse parte del proyecto europeo. Los *Criterios de Copenhague* (1993) (democracia, Estado de derecho, derechos humanos y economía de mercado) constituyen el canon político de la europeidad contemporánea, es decir, de acceso a la UE. Sin embargo, su aplicación ha demostrado ser selectiva y, en ocasiones, contradictoria.

Así, el proyecto europeo se enfrenta a una *crisis de coherencia normativa*[9]: si bien la UE defiende la democracia liberal como principio universal, tolera tendencias iliberales en algunos de sus miembros y coopera con regímenes autoritarios en su entorno geopolítico. Esta tensión revela que los límites de Europa también se definen por su capacidad/voluntad o no, para defender sus propios valores. La cuestión migratoria y las políticas de vecindad ilustran esta paradoja. De este modo, el Mediterráneo se ha convertido en la frontera simbólica de Europa, donde chocan su vocación universalista y su necesidad de control geopolítico. Así, la frontera europea funciona hoy como un «instrumento de gestión de riesgo», en el que se entrecruzan la seguridad, la identidad y la moralidad.

[8] Ambigüedad geográfica y geometrías variables son contribuciones directas de Jacobo García Álvarez, 2019. Él es el autor que desarrolla el concepto de la «Europa de geometrías variables» y las fronteras como «zonas de contacto».
[9] THEUNS, Tom. *Protecting Democracy in Europe.* 2024. En el libro se analiza la crisis de coherencia normativa y el ascenso de las democracias iliberales.

El contexto geográfico más específico: ubicación, carácter marítimo y fragmentación territorial

Europa no es solo un producto de la historia o de la cultura: es también una realidad geográfica única, marcada por su posición peninsular respecto de Asia, su fragmentación territorial, su complejidad hidrográfica y su prolongada interacción con los mares circundantes. Esta dimensión geográfica ha determinado tanto su desarrollo económico como su orientación estratégica, estableciendo las bases materiales sobre las que se ha construido su historia.

La geografía de Europa (su posición peninsular, su carácter marítimo, su diversidad latitudinal y su fragmentación territorial) ha sido la base de su historia y estrategia. Europa no puede entenderse al margen de su espacio físico: su dispersión geográfica ha fomentado la descentralización política y la innovación cultural, mientras que su apertura marítima ha permitido su expansión y su poder global.

Así pues, la UE es el resultado de la territorialización institucional de una geografía fragmentada, cuyo éxito depende de su capacidad para transformar la diversidad geográfica en cohesión política. Europa es «una península que aprendió a pensar como un mundo». Su geografía no la limita: la define[10].

Contexto histórico y geopolítico: evolución continental, europeización del siglo XIX, conflictos armados y génesis de la Unión Europea

La historia del continente europeo puede interpretarse como una tensión permanente entre fragmentación y convergencia, entre las fuerzas centrífugas derivadas de su diversidad política y cultural, y las centrípetas que han buscado articular una idea de una Europa unificada. La geografía y la historia se entrelazan aquí en una dialéctica esencial: Europa ha sido a la vez el laboratorio del poder moderno y el escenario de sus excesos. La evolución geopolítica de Europa, desde la configuración de los Estados modernos hasta la creación de la UE, refleja la búsqueda del equilibrio entre soberanía, seguridad

[10] GARCÍA ÁLVAREZ, Jacobo. *Geopolítica de la Unión Europea*. 2019.

y legitimidad, y constituye el fundamento histórico de su posición actual en el sistema internacional[11].

Durante siglos, Europa fue el centro de la civilización mundial, pero también el principal escenario de conflicto. El sistema de equilibrio de poder que surgió tras la Paz de Westfalia (1648) instituyó una lógica interestatal de soberanías rivales, basada en el principio de no injerencia y la legitimidad territorial de los Estados. Este modelo, heredero de la fragmentación política medieval, permitió la coexistencia de múltiples actores soberanos dentro del mismo espacio civilizatorio, pero también generó un riesgo constante de guerra.

A lo largo de los siglos XVIII y XIX, el equilibrio de poder europeo se transformó en un sistema geopolítico global, impulsado por la Revolución Industrial, el colonialismo y la expansión marítima. Europa dejó de ser un mero continente para convertirse en el núcleo unificador del mundo moderno. El proyecto de la Ilustración europea —basado en la racionalidad económica, el progreso científico y la expansión del comercio— se proyectó hacia el exterior bajo la forma de un orden geoliberal que combinaba la hegemonía económica con la legitimidad civilizatoria.

El siglo XIX fue el siglo de la «europeización del mundo». Durante este período, las ideas, instituciones y modelos económicos europeos se expandieron a escala global, estructurando el sistema internacional contemporáneo. La Revolución Industrial británica, la hegemonía financiera de Londres y París, y la expansión colonial crearon una red global dominada por Europa.

Esta europeización no fue solo económica, sino también cultural e ideológica. Las nociones de progreso, ciudadanía, racionalidad y Estado moderno se universalizaron como parte del imaginario civilizatorio europeo. Si bien el siglo XIX careció de una política

[11] SEGERS y VAN HECKE. *The Cambridge History of the European Union.* 2023. La síntesis histórica de Segers y Van Hecke cubre la fragmentación tras 1648, la europeización del siglo XIX, la crisis de la centralidad europea tras las guerras mundiales, el proceso reflexivo de integración como estrategia de reconstrucción geopolítica tras 1945 y la necesidad de institucionalizar la paz.

formal de integración continental, consolidó un espacio compartido de conocimiento, ciencia y valores normativos.

Simultáneamente, se forjaron los cimientos geopolíticos de la Europa moderna. La expansión de los ferrocarriles, las nuevas fronteras nacionales y el equilibrio entre las potencias centrales (Alemania, Francia, Austria-Hungría) y las periféricas (Rusia, Reino Unido, Italia) generaron un mosaico de fuerzas incompatible con una estabilidad duradera.

El siglo XIX también fue una época de paradojas estratégicas: mientras Europa exportaba sus valores al mundo, incubaba en su interior las tensiones que finalmente la destruirían. El nacionalismo, inicialmente liberador, se transformó en una ideología excluyente. La competencia imperial degeneró en militarización y explotación de los pueblos subyugados. El proyecto civilizatorio europeo se fracturó bajo el peso de sus propias contradicciones.

Así, ese mismo impulso contenía las semillas de una rivalidad sistémica. La unificación alemana (1871), el surgimiento del nacionalismo y la competencia colonial alteraron el equilibrio de poder. Europa, convertida en potencia global, entró en un proceso de hipertrofia imperial que condujo a dos guerras mundiales, que constituyeron la ruptura geopolítica fundamental del sistema europeo. Con ellas, Europa perdió la centralidad que había mantenido durante cuatro siglos, cediendo protagonismo a las superpotencias no europeas.

La Primera Guerra Mundial (1914-1918) destruyó el orden de los imperios y dio origen a un nuevo mapa político, basado en los Estados nacionales, que surgió del colapso de los regímenes austrohúngaro, otomano y zarista. Sin embargo, la falta de una sólida estructura de seguridad colectiva (tras el fracaso de la Sociedad de Naciones) reveló la incapacidad de Europa para autogobernarse geopolíticamente.

La Segunda Guerra Mundial (1939-1945) fue un cataclismo aún mayor: devastó el continente y dividió a Europa en dos esferas de influencia, una de ellas no europea. El Telón de Acero, desde Stettin hasta el Adriático, dividió el continente en dos sistemas ideológicos y estratégicos. Europa se convirtió en el objetivo de las estrategias de Estados Unidos y la Unión Soviética. La pérdida de autonomía europea fue total.

Así, la Guerra Fría transformó profundamente la relación entre el espacio y el poder en Europa, con un bloque oriental subordinado a la lógica soviética y un bloque occidental subordinado a Estados Unidos. El Plan Marshall y la OTAN consolidaron un modelo de dependencia estratégica y allanaron el camino para la cooperación europea, condicionándola. De ese modo, la idea de la integración europea surgió precisamente como respuesta a esta pérdida de autonomía. Ante la devastación de la guerra y la amenaza bipolar, los líderes europeos —Monnet, Schuman, Adenauer y De Gasperi— concibieron la integración como un proyecto de reconstrucción geopolítica, más que puramente económico.

La creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (1951) fue el primer paso hacia la institucionalización del poder europeo. Al integrar sectores estratégicos bajo una autoridad común, se desactivaron los factores determinantes del conflicto franco-alemán. Posteriormente, el Tratado de Roma (1957) dio origen a la Comunidad Económica Europea (CEE), estableciendo un mercado común y un marco político supranacional. Esta etapa debe interpretarse como un intento de reconstrucción geopolítica del continente desde su centro, articulando Europa Occidental como un bloque cohesionado frente a Oriente. De hecho, la integración económica era inseparable del contexto estratégico de la Guerra Fría. La CEE se consolidó bajo el paraguas de seguridad de la OTAN, lo que permitió el desarrollo de una identidad europea autónoma, pero dentro del marco atlántico.

Con el fin de la Guerra Fría y la caída del Muro de Berlín (1989), la integración adquirió una nueva dimensión: la de la reunificación continental. La ampliación hacia el Este representó un proceso dual: la expansión del mercado y la democracia, pero también la proyección del poder normativo europeo en el espacio postsoviético. Esta etapa puede entenderse como la institucionalización de la idea de Europa, entendida como un proyecto civilizador. La Unión Europea, nacida del Tratado de Maastricht (1992), no fue solo una estructura económica, sino un compromiso geoestratégico para transformar la diversidad del continente en un sistema de gobernanza compartida.

Europa y la Unión Europea en el mundo: realidades y condiciones en el siglo XXI

La Europa del siglo XXI pretende ser una potencia civilizatoria, pero carece de hegemonía. El continente que definió el sistema internacional durante siglos se enfrenta ahora a una pérdida progresiva de centralidad estratégica. La Unión Europea, heredera institucional del proyecto de integración nacido después de 1945, representa el intento más ambicioso de traducir una identidad civilizatoria en una estructura política poswestfaliana. Sin embargo, su capacidad para actuar como actor global se ve limitada por tensiones internas, vulnerabilidades y dependencias geoeconómicas y geoestratégicas.

Así, la UE experimenta una paradoja: es un espacio de prosperidad, normas e influencia reguladora, pero carece de los instrumentos tradicionales del poder duro. Por eso se afirma que la Unión es una potencia reguladora y estructural, pero no hegemónica. Su peso económico y normativo es innegable, aunque en decadencia, pero su autonomía y proyección estratégica siguen siendo claramente insuficientes. De hecho, desde principios del siglo XXI, la UE ha buscado redefinir su papel internacional, estructurando su discurso en torno al concepto de «poder normativo europeo», es decir, la capacidad de influir en el comportamiento de otros actores mediante valores, estándares y normas. Esta concepción, profundamente idealista, funcionó mientras el entorno internacional fue favorable y no amenazante. Sin embargo, la erosión del poder occidental y el retorno de la competencia entre potencias está cuestionando claramente la viabilidad de este modelo. La anexión de Crimea (2014), la guerra en Ucrania (2022), la creciente asertividad de China, unido a la clara e innegable hostilidad de EE. UU., parecen obligar a que la Unión evolucione de un poder normativo, a uno estratégico[12].

La guerra en Ucrania parece marcar el fin del «orden geoliberal europeo», aquel que asumía que la expansión del mercado, la interdependencia y la democracia liberal garantizarían la paz. La realidad contemporánea exige un replanteamiento del poder europeo, donde la seguridad, la defensa y la autonomía industrial vuelven a estar en el

[12] YOUNGS, Richard. *Europe: Geoliberal order and the test of war.* 2025. En el libro analiza el fin del *orden geoliberal* tras la guerra en Ucrania y la necesidad de que la UE aprenda el *lenguaje del poder*.

centro de la agenda: «Europa debe aprender a hablar el lenguaje del poder»[13]. Pero, la pretendida autonomía estratégica europea se enfrenta a tres obstáculos estructurales:

1. Dependencia militar del paraguas de Estados Unidos y la OTAN.
2. Fragmentación política interna entre los Estados miembros.
3. Dependencia geoeconómica y de recursos críticos con respecto a China y Estados Unidos (energía, tecnología, defensa, IA…).

El sistema internacional actual se caracteriza por una creciente multipolaridad conflictiva (desequilibrada), en la que la UE se enfrenta simultáneamente a su dependencia estratégica de Estados Unidos, la competencia sistémica con China y la amenaza revisionista de Rusia. En consecuencia, la UE oscila entre su vocación universalista y sus limitaciones materiales, entre el ideal cosmopolita y la necesidad de poder frente a las grandes potencias del momento.

Con respecto a Estados Unidos, la relación transatlántica que, hasta ahora, ha sido el eje central de la seguridad europea, está siendo claramente cuestionado por el *hegemón* norteamericano, su forjador. La OTAN continúa garantizando la defensa colectiva, y la guerra en Ucrania ha reafirmado la dependencia militar europea de Washington. Sin embargo, esta relación presenta tensiones estructurales: divergencias en las políticas comerciales, industriales, digitales y energéticas, y la constatación de que el liderazgo estadounidense es selectivo, volátil y, en ocasiones, hostil (como demuestra sus ambiciones sobre Groenlandia.

En relación con Rusia, la invasión de Ucrania ha redefinido el mapa de seguridad europeo. Rusia, percibida durante la década de 1990 como un socio potencial, se ha convertido en un adversario estratégico hostil. Este conflicto no solo reconfigura el espacio postsoviético, sino que también reafirma la frontera oriental de Europa como una frontera geopolítica con consecuencias estratégicas. La expansión de la OTAN a Finlandia y Suecia, y el fortalecimiento de la Política Europea de Vecindad oriental (Ucrania, Moldavia, Georgia, Armenia y Azerbaiyán), parecen consolidar un nuevo eje

[13] BORREL, Josep. Disponible en: https://www.abc.com.py/internacionales/2024/11/30/borrell-europa-esta-en-peligro-y-ha-de-aprender-a-hablar-el-lenguaje-del-poder/ (consultado el 22 de enero de 2026).

de confrontación (¿y contención?) con Moscú, que, por ahora, se está resolviendo a favor de este último.

China, por su parte, representa un desafío más estructural que puramente militar. La UE mantiene una relación ambivalente con Pekín: socio, competidor y rival sistémico[14]. Europa depende en gran medida de la economía china para su comercio y sus cadenas de suministro de tecnologías críticas, pero teme su disrupción a través de la presión geoeconómica y su penetración en sectores estratégicos (puertos, energía, telecomunicaciones …).

Así, el triángulo EE. UU., China y Rusia está definiendo el nuevo orden euroasiático, en el que Europa ya no es el centro, sino un pivote entre dichas potencias, donde la capacidad para mantener su autonomía dependerá de su habilidad para equilibrar sus dependencias transatlánticas con su estrategia en el Indopacífico y la gestión de su vecindad oriental[15].

Pero la posición global de la UE también está determinada por sus contradicciones internas. La Unión no es un Estado, sino un sistema híbrido de soberanías compartidas, donde la política exterior y de seguridad sigue siendo en gran medida una competencia nacional. La creciente brecha entre la gobernanza tecnocrática europea y las soberanías democráticas nacionales alimenta la desafección ciudadana y el auge de movimientos euroescépticos o iliberales, socavando la cohesión y la coherencia externa de la política de la Unión[16].

La Europa de geometrías variables se expresa aquí en su máxima complejidad: diferentes grados de integración, ritmos diferenciados y agendas divergentes coexisten dentro del mismo marco institucional. El desafío no es solo estratégico, sino ontológico, ya que, es lógico preguntarse si puede Europa actuar unida sin ser un Estado. Esto requeriría la capacidad de coordinar políticas en materia de defensa, energía,

[14] COMISIÓN EUROPEA JOIN. *EU-China – A strategic Outlook*. 2019, 5 final. Disponible en: https://commission.europa.eu/system/files/2019-03/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf (consultado el 22 de enero de 2026).
[15] BRANDS, Hal. *The Eurasian Century: Hot wars, cold wars, and the making of the modern world.* 2025. Analiza el papel de Europa como pivote en la nueva multipolaridad conflictiva.
[16] Sobre la fragmentación política y la legitimidad democrática ver: THEUNS, Tom. *Protecting Democracy in Europe; Pluralism, Autocracy and the Future of the EU,* 2024 y *Book on the Future of Europe*, TEPSA, 2025. Disponible en: https://tepsa.eu/book-on-the-future-of-europe/ (consultado el 22 de enero de 2026).

digitalización y relaciones de vecindad sin requerir unanimidad política, articulando así un poder coherente sin sacrificar la diversidad que constituye su esencia.

En el ámbito geoeconómico, Europa mantiene una posición prominente pero vulnerable. La UE sigue siendo la tercera economía más grande del mundo, líder en regulaciones comerciales y estándares de sostenibilidad, pero altamente dependiente de materias primas, energía y tecnología avanzada y la crisis energética derivada de la guerra en Ucrania ha revelado la fragilidad estructural de su modelo de dependencia externa. Además, la competencia global por recursos estratégicos (tierras raras, semiconductores, etc.) presenta nuevos desafíos.

Así, la economía europea se encuentra atrapada entre dos modelos hegemónicos: el capitalismo de Estado chino y el tecnocapitalismo estadounidense[17]. La respuesta europea ha sido promover una geoeconomía regulatoria, basada en la creación de estándares (la Ley de Datos, la Ley de IA, el Mecanismo de Frontera de Carbono) que exportan estándares globales y proyectan poder estructural sin recurrir a la fuerza, pero que parece que se ha excedido en su regulación, lo que ha lastrado su economía[18]. Sin embargo, esta estrategia enfrenta límites. La fragmentación del mercado de capitales, la durante décadas baja inversión en defensa y la dependencia tecnológica han convertido a la UE en un actor que ejerce influencia más a través de su influencia regulatoria que a través de su capacidad coercitiva.

La crisis liberal no implica necesariamente el declive europeo, en el que, si bien La UE no puede competir con las grandes potencias en términos de poder militar o control de recursos, puede sin embargo desempeñar un papel crucial en la gobernanza global. Desafortunadamente, existen cinco limitaciones estratégicas principales para el proyecto europeo:

1. Sostenibilidad demográfica y gestión de la inmigración.
2. Autonomía energética y tecnológica.

[17] POLLAK, Johannes. *The European Union Geopolitics: the Luckluster World Power.* 2025.
[18] COMISIÓN EUROPEA. *The future of European competitiveness.* Report by Mario Draghi. Disponible en: https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en (consultado el 22 de enero de 2026).

3. Defensa común y ciberseguridad.
4. Cohesión interna frente a fragmentación política.
5. La legitimidad democrática del proyecto europeo.

Estos desafíos definen no solo su política exterior, sino también su identidad geopolítica. En un mundo donde el poder se redistribuye hacia Asia y el sur global, Europa debe redefinirse no como un centro hegemónico, sino como una potencia relacional, capaz de mediar, regular y articular coaliciones multilaterales.

Así pues, el futuro de Europa no será evidentemente volver a dominar Eurasia, sino aprender a gestionar su interdependencia, solucionando sus vulnerabilidades geoeconómicas y la falta de cohesión estratégica.

Conclusiones

Desde la perspectiva de la geopolítica contemporánea, la idea de Europa combina tres niveles: civilizatorio, cultural y estratégico. A nivel de civilización, Europa es la fuente de la modernidad occidental y del orden internacional liberal. A nivel cultural, es un mosaico de identidades en permanente interacción y a nivel estratégico, es una entidad que busca articular el poder político en un sistema global multipolar.

Esta triple dimensión explica por qué la Unión Europea debe entenderse no solo como una organización económica o institucional, sino como un intento de reconstruir la trascendencia geopolítica de Europa. Así, la idea de Europa implica tanto una autodefinición histórica (qué es Europa y qué valores la sustentan) como una proyección estratégica (cómo encaja en el mundo).

El estudio geopolítico de Europa debe comenzar reconociendo que sus fronteras son territoriales, simbólicas y normativas. El «límite europeo» no se dibuja solo en mapas, sino también en ideas: entre universalismo y particularismo, entre civilización y poder, entre identidad y apertura.

Europa no es una unidad espacial cerrada, sino un proceso político en constante expansión y redefinición. Sus límites geográficos son porosos, sus fronteras políticas

contingentes y su identidad plural. La Unión Europea representa un intento de dar coherencia a esta diversidad mediante un sistema institucional flexible, pero esta misma flexibilidad es una fuente de vulnerabilidad.

Por lo tanto, el concepto de Europa y su encarnación en la UE constituye una identidad dinámica, fruto de un proceso histórico de construcción política y cultural. Europa no es una unidad natural ni una civilización estática, sino un espacio en constante transformación, donde la geografía se entrelaza con la historia y la cultura con la estrategia.

Por lo tanto, Europa es simultáneamente una forma geográfica y una idea política: su poder no reside en la inmovilidad de sus fronteras, sino en la capacidad de proyectar su orden más allá de ellas. La geometría variable es, en este sentido, una manifestación de la complejidad europea, pero también una expresión de la falta de una unidad política plena.

La cuestión de las fronteras de Europa no puede responderse únicamente con mapas o tratados. Europa termina (y comienza) donde su proyecto político logra afirmarse, ya que, sus fronteras reflejan su fuerza, su voluntad y su credibilidad como proyecto en marcha.

La construcción europea puede entenderse, en términos históricos, como un proceso de europeización reflexiva: una reconfiguración del espacio continental mediante mecanismos de cooperación, integración y regulación.

Pero, si bien la UE no ha logrado traducir su densidad institucional en un poder geopolítico equivalente, su éxito radica en haber creado un espacio de estabilidad y prosperidad sin precedentes en un continente históricamente propenso a los conflictos.

La europeización también ha implicado una reinterpretación del territorio: de un espacio de rivalidad a un espacio de interdependencia, en el que la UE representa un experimento poswestfaliano, donde la soberanía se distribuye entre múltiples y superpuestos niveles de autoridad. En este sentido, la integración europea es una innovación institucional que redefine la relación entre poder, espacio y legitimidad. Así, la historia europea, desde los romanos hasta el siglo XXI, puede resumirse como una trayectoria de transformación geopolítica interna: de la competencia imperial a la cooperación supranacional, de la centralidad a la interdependencia.

Así, la transición del poder imperial al poder regulador y de este al poder estratégico, constituye el hilo conductor de la evolución europea. La Unión debe aprender a combinar la autonomía estratégica con el pluralismo interno, y la defensa de sus valores con la gestión pragmática de sus intereses.

El resultado es una Europa que, a pesar de la pérdida de su hegemonía tradicional, conserva, por el momento, relevancia normativa y estructural en el sistema internacional. Europa no es tanto una potencia en el mundo como una forma de ordenar el mundo. En un contexto de crisis sistémicas (energética, climática, tecnológica y geopolítica), esta capacidad de orden, más que de dominación, definirá su lugar en el siglo XXI.

En el siglo XXI, Europa se enfrenta a su madurez geopolítica. Ya no puede aspirar a ser el centro del mundo, pero tampoco puede permitirse la irrelevancia. Su papel debería ser el de un ecualizador global, un espacio de estabilidad en un sistema internacional incierto.

Su reto reside en traducir el ideal de civilización europea en poder efectivo, sin perder su esencia normativa. En términos geopolíticos, Europa se encuentra en una encrucijada entre tres posibles escenarios:

1. Consolidarse como una potencia regional cooperativa.
2. Evolucionar hacia una federación estratégica con autonomía real frente a las grandes potencias.
3. Fragmentarse bajo la presión de fuerzas centrífugas y desafíos externos.

El futuro de Europa dependerá de su capacidad para reconciliar el ideal filosófico con la realidad geopolítica y transformar su pluralidad en un instrumento de poder, en lugar de un obstáculo.

José Luis Pontijas Calderón
Coronel (ET, retirado), analista asociado al IEEE
Doctor en Economía Aplicada por la UAH
Profesor de Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M
www.linkedin.com/in/jose-luis-pontijas

Documento
Opinión

15/2026 9 de febrero de 2026

Guillermo Talavera Cejudo *

La evolución política de HTS en Siria: análisis sobre legitimidad y terrorismo de Estado

La evolución política de HTS en Siria: análisis sobre legitimidad y terrorismo de Estado

Resumen:

Este trabajo aborda el proceso político de Hayat Tahrir al-Sham (HTS) como actor no estatal dentro del conflicto en Siria, analizando la transformación desde sus orígenes como filial de Al Qaeda hasta su posterior reorientación con un proyecto político nacionalista, alejado de la yihad global. En este sentido, se examina el proceso de consolidación territorial de la provincia de Idlib, así como la posterior caída del régimen de Bashar al-Assad en 2024 y la conversión de HTS en un actor estatal encabezado por Ahmed al-Sharaa. En un segundo bloque, se estudia la controversia internacional sobre la posible práctica de terrorismo de Estado por parte del nuevo gobierno sirio, especialmente en relación con la violencia ejercida contra minorías étnicas y religiosas. Finalmente, en las conclusiones se determina si el caso sirio constituye un precedente singular en el que un grupo terrorista logra alcanzar sus objetivos estratégicos mediante una transición política encubierta, favorecida por terceros Estados y evidenciando la primacía del realismo político frente al idealismo liberal en las relaciones internacionales contemporáneas.

Palabras clave:

Siria, Hayat Tahrir al-Sham, terrorismo de Estado, actores no estatales, realismo político, Bashar al-Assad, transición política.

*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 Political Evolution of HTS in Syria: An Analysis of Legitimacy and State Terrorism

Abstract:

This paper addresses the political process of Hayat Tahrir al-Sham *(HTS) as a non-state actor within the Syrian conflict, analysing its transformation from its origins as an Al Qaeda affiliate to its subsequent reorientation toward a nationalist political project detached from global jihad. In this regard, the study examines the process of territorial consolidation in the Idlib province, as well as the subsequent fall of Bashar al-Assad's regime in 2024 and the conversion of HTS into a state actor led by Ahmed al-Sharaa. In a second section, the paper explores the international controversy surrounding the possible practice of state terrorism by the new Syrian government, particularly in relation to the violence perpetrated against ethnic and religious minorities. Finally, the conclusions assess whether the Syrian case constitutes a unique precedent in which a terrorist group achieves its strategic objectives through a covert political transition supported by third states, thereby demonstrating the primacy of political realism over liberal idealism in contemporary international relations.*

Keywords:

Syria, Hayat Tahrir al-Sham, state terrorism, non-state actors, political realism, Bashar al-Assad, political transition.

Orígenes de Hayat Tahrir al-Sham. Enfoque como actor no estatal.

La guerra de Siria fue un complejo conflicto que comenzó en 2011 caracterizado por desatar una de las mayores crisis humanitarias de los últimos tiempos. Una de sus principales características fue la intervención de un elevado volumen de actores, tanto estatales como no estatales, cada uno abogando por sus intereses mediante el empleo de la fuerza, factor que generó alianzas no exentas de tensiones. Centrando el estudio en los actores no estatales, la gran heterogeneidad de objetivos, métodos, estrategias y creencias provocó que las disensiones entre grupos marcaran el eje principal de acción de los mismos, apartándolos de su objetivo primigenio: el régimen de Bashar al-Assad. Estos elementos idiosincráticos propios de cada grupo, establecieron identidades individuales, las cuales, arrastraron adeptos a la causa en defensa de su colectivo étnico, cultural o religioso, más que en la búsqueda de una cooperación conjunta contra el régimen[1].

Existe cierto consenso entre analistas en determinar que el origen del conflicto tuvo lugar en las denominadas «primaveras árabes», ese conjunto de rebeliones y protestas que acabó con regímenes históricos principalmente de países del norte de África como Egipto, Túnez y Libia. Sin embargo, la esperanzadora idea occidental de democratizar el mundo árabe no tuvo en cuenta la división interna del país, la pobreza e inseguridad, su heterogeneidad étnica y el rigorismo religioso de ciertos grupos de ideología salafista. Este marco de inestabilidad supone la creación de un vacío de poder que habitualmente deriva en el surgimiento de grupos extremistas, los cuales consideran el uso de la violencia como elemento principal de consecución de sus objetivos políticos[2].

En este punto, es necesario presentar a Abu Mohammad al-Jolani, presidente del gobierno sirio, conocido actualmente como Ahmad Hussein al-Sharaa. Comenzó a militar en Al Qaeda en 2003 con motivo de la invasión de Iraq por parte de EEUU, siendo reclutado por el propio Abu Musab al-Zarqawi, líder entonces de Al Qaeda en Iraq. Debido a sus acciones, estuvo encarcelado en prisiones estadounidenses, donde su

[1].- TALAVERA CEJUDO, G. (2024) "La intersección entre idiosincrasia, cultura y civilización: naturaleza y origen de los conflictos internacionales", Documento de Opinión 103/2024, IEEE: La intersección entre idiosincrasia, cultura y civilización: naturaleza y origen de los conflictos internacionales - CESEDEN [consulta: 12/04/2025].
[2].- JUAN CONESA, J. L. (2021) "El conflicto en Siria y el uso de la fuerza", Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal, Universidad de Murcia: El conflicto en Siria y el uso de la fuerza - Dialnet [consulta: 22/04/2025].

proceso de radicalización se acrecentó, entrando en contacto con personajes como Abu Bakr al-Baghdadi, futuro líder del Daesh. En primera instancia, tomo parte activa en la creación del Estado Islámico de Iraq en 2006, sirviendo como franquicia de Al Qaeda[3].

Posteriormente, tras el estallido de la guerra en Siria, al-Zarqawi decidió depositar su confianza en él y enviarle para agrupar a todos los sirios partidarios de la yihad en un nuevo grupo, también filial de Al Qaeda, denominado *Jabhat al-Nusra*, seccionando los frentes de insurgencia en Siria e Iraq. Esto implica no sólo que existiese una coincidencia ideológica y estratégica con Al Qaeda, sino que, asimismo, se encontraba financiada y apoyada logísticamente por ella, sin encuadrarse orgánicamente dentro de dicha organización. En 2015, la determinante entrada de Rusia en el conflicto a favor del régimen, sumado a la escasa coordinación de los actores no estatales y la escisión del Daesh de Al Qaeda, provocó la retirada y consecuente entrega de la mayor parte del territorio controlado por *Jabhat al-Nusra*, viéndose reducido a la provincia de Idlib [4].

En los años posteriores se produjo una reflexión interna del movimiento que acabó con una ruptura de los lazos con Al Qaeda, motivo principal que impedía que el resto de grupos insurgentes estrechasen lazos con la organización. Esta decisión esgrime el matiz diferenciador de al-Jolani, sacrificando su relación con Al Qaeda en pos de unir fuerzas de los distintos grupos locales, alejarse del foco internacional y mejorar su imagen pública hacia otros países del entorno, en aras de su proyecto político, denotando una pulsión nacionalista que por primera vez se muestra predominante. El cariz simbólico y aglutinador de esta decisión, unificó a gran parte de las facciones islamistas rebeldes en único frente, renombrándose como *Jabhat Fateh al-Sham* y posteriormente *Hayat Tahrir al-Sham* (HTS) en 2017[5].

En este punto del conflicto, HTS era un actor no estatal, que controlaba de facto la provincia de Idlib mediante el proclamado Gobierno de Salvación Nacional Sirio. Habitada por aproximadamente tres millones de personas, se encontraba conformada en gran medida por desplazados y ciudadanos de origen turcomano, acrecentando, por consiguiente, la influencia e interés turco en la región. En realidad, se trataba de un Estado islámico autoproclamado, que seguía una lógica similar a la llevada a cabo por

[3].- MAHER, S. (2024) "Syria's rebels won the war – can they win the peace?", Department of War Studies, King's College London, ICSR, Engelsberg Ideas: Shiraz Maher, Author at Engelsberg ideas [consulta: 13/04/2025].
[4].- Ibídem.
[5].- Ibídem.

el Daesh: implantación de la *sharia*, recaudación tributaria, establecimiento de servicios sociales básicos y una sección militar organizada que mantenía como principal enfoque la guerra asimétrica y en particular los ataques suicidas. Su objetivo último era el de obtener legitimidad a nivel institucional. En este sentido, hizo proclamaciones como la renuncia a la yihad internacional proclamada por el Daesh y una declaración de enfrentamiento directo contra ellos. Sin embargo, es altamente probable que su fin fuera el de difundir propaganda con el objeto de ganar protagonismo regional y adeptos a costa de su organización rival[6].

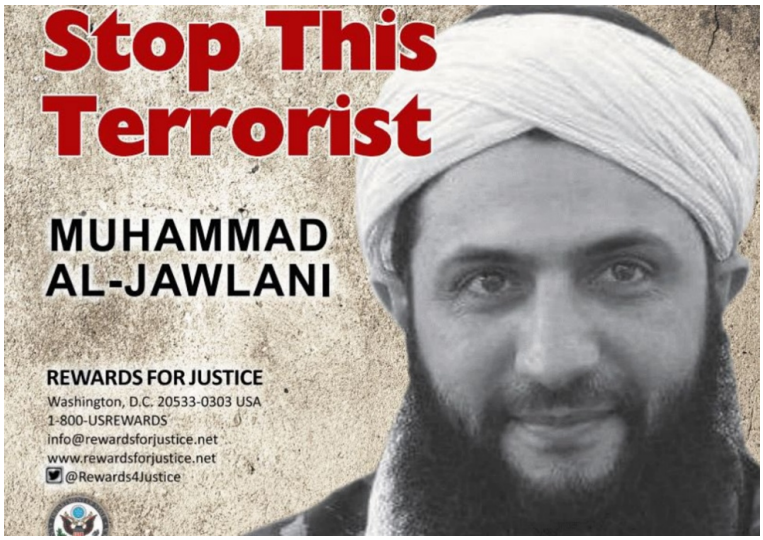


Figura 1. Cartel de busca y captura de Al-Jolani
Fuente: diario ABC (2024)[7]

Daesh y HTS eran las opciones que se mostraban sobre la mesa al grupo de población siria que defendía los preceptos salafistas y que buscaban tomar partido en la guerra. Su principal diferencia (además del volumen de efectivos e importancia que llegó a tener el Daesh en Siria e Iraq) fue la búsqueda de la yihad global, motivo que precipitó la caída del Daesh mientras mantuvo fuera del foco internacional a HTS.

[6].- SEIJAS, N. (2024) "¿Qué es Hayat Tharir al Sham (HTS)", EOM: ¿Qué es Hayat Tahrir al Sham (HTS)? - El Orden Mundial - EOM [consulta: 23/04/2025].
[7].- Disponible en: EE.UU. retirará al nuevo líder sirio de la lista del terrorismo mundial

La caída del régimen. De las bases de HTS surge un actor estatal.

El sacrificio de al-Jolani y su organización para poder disponer del apoyo para su campaña, fue el proceso de alejamiento de otros grupos yihadistas en pos de una visión nacionalista y aglutinadora; visión que generó una sensación de mayor normalidad con el paso de los años de guerra en la provincia de Idlib. Los muyahidines progresivamente se fueron convirtiendo en ciudadanos y con ello la región adquirió un cierto desarrollo en tiempos de guerra, siempre manteniendo su adhesión a la ideología religiosa suní de corte salafista y, por tanto, siempre desde la razonable duda acerca de defensa de los derechos humanos de la población.

Por su parte, durante los años en los que al-Assad se mantuvo en el poder, su gobierno, centralizado en el partido Baaz, llevó a cabo prácticas que pueden asociarse con el terrorismo de Estado, como el supuesto uso de armas químicas[8]. En este sentido, decidió reprimir las manifestaciones mediante el empleo del ejército y no usando a la policía como le asesoraba el general Qassem Soleimani. En este sentido y prácticamente desde el comienzo del conflicto, la sombra del empleo de armas químicas ha estado presente, sospecha que se materializó en agosto de 2013. Un brutal ataque con armas químicas dejó entre 1000 y 1400 fallecidos, en su mayoría civiles, en la región de Guta Oriental, controlada en ese momento por facciones del Ejército Libre Sirio y grupos salafistas. La autoría del ataque fue confirmada por ONU y sirvió como base para el inicio de procesos judiciales y acusaciones de crímenes de lesa humanidad contra el gobierno de al-Assad[9]. Este incidente supuso un punto de inflexión en el conflicto ya que, ese mismo año, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la resolución 2118 que obligaba al gobierno sirio a declarar y destruir todos sus arsenales de armas químicas; un proceso que sería realizado bajo la supervisión de la Organización para la Prohibición de Armas Químicas (OPAQ)[10].

[8].- CARDOZA ZÚÑIGA, R. (2015) "El uso de armas químicas en Siria, un desafío para el derecho internacional", Vol. 8, Anuario Colombiano de Derecho Internacional, ISSN 2027-1131: El uso de armas químicas en Siria, un desafío para el derecho internacional - Dialnet [consulta: 10/11/2025].
[9].- FRANCE 24 ESPAÑOL (2024*). Ataque químico en Guta, Siria: activistas exiliados buscan justicia por la atrocidad de 2013.* Reportaje, 01/06/2024: https://youtu.be/xNrEl1_jjok [consulta: 11/08/2025].
[10].- HIDALGO GARCÍA, M. (2025) "El futuro de las armas químicas de Siria con el nuevo gobierno: desafíos y… ¿oportunidades?", Documento de Análisis 10/2025, IEEE: IEEE. El futuro de las armas químicas de Siria con el nuevo gobierno: desafíos y… ¿oportunidades? - CESEDEN [consulta: 12/08/2025].

Por otro lado, es necesario reseñar que gran parte de los supervivientes del ataque fueron trasladados desde Guta Oriental a la provincia de Idlib, un hecho que sin duda actuó como catalizador del sentimiento de odio hacia el régimen en esta región y que fue inteligentemente canalizado por al-Jolani con objeto de ganar adeptos a su causa. Aunado a lo anterior, en 2017 el gobierno sirio volvió a atacar con armas químicas en la propia provincia de Idlib, esta vez en un ataque directo ante la influencia creciente del entonces *Jabhat al-Nusra* (filial de Al Qaeda antes mencionada) en la región, dejando centenares de muertos y provocando una respuesta militar directa de EEUU mediante un ataque desde sus destructores desplegados en el Mediterráneo; a los que más adelante se sumó Francia y Reino Unido en un ataque combinado[11], doblegando la voluntad de al-Assad. Los citados ataques químicos no sólo supusieron una pérdida de legitimidad internacional para el régimen de al-Assad, sino un aumento del apoyo local hacia al-Jolani y su proyecto, que continuaba eclipsado internacionalmente debido a la lucha contra el Daesh[12].

Durante los años siguientes, el conflicto sirio entró en una fase de estancamiento militar y fragmentación política. A pesar de conservar el control de Damasco y parte del territorio, el régimen de al-Assad se sostuvo únicamente gracias al apoyo ruso e iraní, mientras que en el norte el grupo de al-Jolani continuaba consolidando su poder político. El lento pero inminente desgaste de las estructuras del estado abría las puertas al cambio.

La decisiva ofensiva en diciembre de 2024 por parte de todos los grupos armados sirios liderados por HTS, acabó con el desmoronamiento del gobierno de al-Assad, reconfigurando el tablero geopolítico de Oriente Medio. El presidente al-Assad, no fue capaz de reaccionar ante el envite de la coalición y tuvo que exiliarse en Rusia tras la caída de Damasco, dos semanas después del comienzo de los ataques. Sin embargo, la realidad es que el debilitamiento del régimen culminó con una escisión completa entre población y Estado motivada por tres factores esenciales: el precario estado del ejército sirio en relación con el material e impagos salariales, una población cansada de una

[11].- BORGUER, J. y BEAUMONT, P. (2018) "Syria: US, UK and France launch strikes in response to chemical attack", The Guardian: https://www.theguardian.com/world/2018/apr/14/syria-air-strikes-us-uk-and-france-launch-attack-on-assad-regime [consulta: 12/11/2025].
[12].- HIDALGO GARCÍA, M. (2021) "Siria: un desafío para la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ)", Documento de Análisis 22/2021, IEEE: https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8153021.pdf [consulta: 12/08/2025].

represión constante y una aguda crisis que había provocado el colapso económico y prácticamente convertido el país en un narcoestado[13].

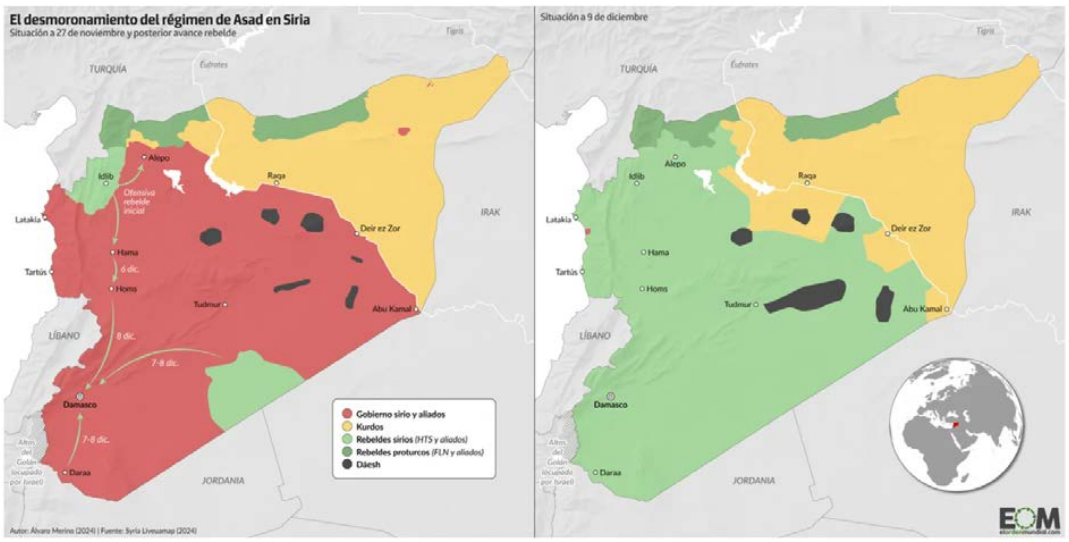


Figura 2. El desmoronamiento del régimen del al-Assad.
Fuente: Álvaro Merino, EOM (2024)[14]

Esta rápida caída, propició una visión occidental esperanzadora acerca del país. Ejemplo de ello lo muestra la visita de los ministros de exteriores de Francia y Alemania[15]; pero además, del mismo modo muchos de los países del entorno regional se apresuraron a contactar con el nuevo gobierno para obtener un trato de favor. Aprovechando este impulso, el nuevo líder sirio rápidamente llevó a cabo un espectacular cambio de imagen; el uniforme de campaña fue sustituido por chaqueta y corbata, mientras que la narrativa ya no era bélica, sino de unificación y paz. Finalmente, fue consciente de que su nombre de guerra ya no volvería a ser necesario; a partir de ahora se presentaría como Ahmed al-Sharaa, el gobernante perteneciente a la mayoría religiosa suní que puso fin a más de

[13].- NACHAWATI REGO, L. (2025) "La caída de la dinastía Asad en Siria: factores locales, regionales y globales", Anaquel de Estudios Árabes, Ediciones Complutense, ISSN 1130-3964: Vista de La caída de la dinastía Asad en Siria: factores locales, regionales y globales [consulta: 11/08/2025].
[14].- Disponible en: ¿Quién controla Siria? El mapa de la ofensiva rebelde que ha acabado con el régimen de Asad - Mapas de El Orden Mundial - EOM
[15].- FRANCE 24 (2025) "Ministros de Exteriores de Francia y Alemania llegan a Damasco para reunirse con nuevos líderes sirios": https://www.france24.com/es/medio-oriente/20250103-ministros-de-exteriores-de-francia-y-alemania-llegan-a-damasco-para-reunirse-con-nuevos-l%C3%ADderes-sirios [consulta: 13/11/2025].

cincuenta años de autocracia alauí. Su recompensa: el fin de la orden de busca y captura contra el líder de HTS por parte de EEUU y la bienvenida a la comunidad internacional[16].

Análisis teórico. ¿Transición política o terrorismo de Estado?

Según lo mostrado anteriormente, existen evidencias para calificar a la organización islamista radical HTS como organización de corte terrorista. Sin embargo, la organización HTS como tal ha dejado de existir y, por tanto, Ahmed al-Sharaa ya no se muestra como líder de una organización terrorista, sino como el presidente unificador de Siria, recibido con ciertos tintes de esperanza por EEUU, la UE, Israel y parte de la comunidad occidental. De hecho, el enviado especial del Consejo de Seguridad de la ONU en Siria afirmó que existe un fuerte consenso internacional en lo que respecta al apoyo a la transición política en Siria. A este respecto, expresó la necesidad de unificación de grupos armados, las garantías de seguridad en la frontera noreste kurda, una estructura de gobierno representativo y no sectario, así como el compromiso del nuevo presidente de garantizar la protección de civiles, siendo éste el principal asunto con claros indicios de incumplimiento[17].

Figura 3. Visita de la comisaria europea de gestión de crisis a Damasco
Fuente: Servicio audiovisual de la Comisión Europea (2025)[18]

[16].- HANSLER, J., MARQUARDT, A. y CONTE, M. (2024) "EE.UU. retira una antigua recompensa de US$ 10 millones a cambio del líder rebelde sirio", CNN Español: https://cnnespanol.cnn.com/2024/12/20/mundo/eeuu-elimina-recompensa-lider-rebelde-sirio-trax [consulta: 13/11/2025].
[17].- SECURITY COUNCIL REPORT (2025) "Syria: Closed Consultations", What´s in Blue: Syria: Closed Consultations : What's In Blue : Security Council Report [consulta: 13/08/2025].
[18].- Disponible en: EC AV PORTAL.

El análisis por tanto no debe de realizarse sobre la base del estudio de la organización en sí, sino tratar de determinar, según los acontecimientos acaecidos desde el pasado diciembre, si son suficientes para calificar al actual gobierno sirio como terrorista, es decir, ¿practica este ejecutivo actualmente el terrorismo de Estado, del mismo modo que fue fácilmente atribuible al gobierno del Daesh en Siria e Irak, o al movimiento talibán en Afganistán? ¿Está obviando el deber de protección contra las minorías étnicas de la región? ¿Se están difuminando sus acciones en beneficio de intereses estratégicos de terceros Estados, en comparación con la amplificación mediática de los ataques perpetrados por Daesh en su momento para justificar la intervención?

En este sentido, de acuerdo con los estudios de López y Stohl (1988), se puede afirmar que existen tres tipologías de terrorismo de Estado[19]:

- La primera es el uso de la amenaza directa como método de coerción y modificación del comportamiento de los ciudadanos.
- En segundo lugar, se encuentra el denominado terrorismo de Estado encubierto, en cuyo caso, la acción clandestina puede ser llevada a cabo bien por agentes gubernamentales o bien mediante acciones planeadas y elaboradas por el Estado, pero ejecutada por grupos privados.
- El tercer tipo sería el denominado terrorismo subrogado. En este caso, el Estado en cuestión asume o da conformidad de manera explícita o implícita a la acción de grupos terroristas que tienen su propia agenda en el país. Expresado de otro modo, el gobierno es consciente y permite de facto que ciertos colectivos independientes ejerzan la violencia sin oposición alguna contra grupos de población concretos.

El tercer supuesto es el caso de estudio del gobierno sirio de Ahmed al-Sharaa. Los elementos de análisis son los fenómenos de violencia ejercidos por parte de grupos de radicales de ideología salafista contra minorías étnicas sirias, concretamente cristianos, alauíes y drusos.

El primero de ellos comenzó el pasado 6 de marzo, cuando milicias procedentes de la costa, partidarios del viejo régimen de al-Assad, realizaron una incursión contra el nuevo

[19].- LÓPEZ, G. A. y STOHL, M. (1988). Terrible beyond endurance? The Foreign Policy of State Terrorism. Westport: Greenwood Press.

ejército sirio. La represalia del ejército a este ataque fue dura, pero aún más la libertad de acción de grupos radicales armados antiguamente vinculados a HTS, además de grupos locales salafistas de menor entidad que vieron este ataque como una oportunidad de venganza. Las órdenes por parte de los mandos hacia los grupos armados para una mejor coordinación provenían directamente desde Damasco, mandos que, tras las acciones, fueron ascendidos a generales[20]. Esta caza sectaria desproporcionada en relación con la escaramuza de los partidarios del viejo régimen dejó más de 1300 muertos, principalmente alauíes y en menor medida cristianos, según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos, además de un gran número de desplazados a la base rusa de Jmeimim[21].

El segundo elemento es relativo a la comunidad drusa, minoría religiosa islámica que habita en el suroeste del país, una población que también fue atacada de manera desproporcionada por parte de fuerzas militares del gobierno sirio y de nuevo grupos radicales salafistas con agenda propia a principios de julio. Dicho ataque, que comenzó como un ajuste de cuentas entre beduinos y drusos, acabó con la intervención de fuerzas militares, provocando enfrentamientos y bombardeos en barrios residenciales, así como la muerte de decenas de civiles, según aseguran jeques y líderes espirituales drusos. Esta escalada llegó a provocar la intervención de Israel en favor de los drusos, principalmente con empleo de medios aéreos y debido, en mayor medida, a los lazos históricos, familiares y militares que la comunidad drusa del norte de Israel posee en el país, así como a la necesidad de garantizar la paz en la zona que Israel considera de amortiguación con Siria, más allá de los altos del Golán. Si bien, todos los actos violentos fueron condenados por el Secretario General de la ONU[22].

[20].- MICHAEL, M. (2025) "Syrian forces massacred 1,500 Alawites. The chain of command led to Damascus", Reuters: Syrian forces massacred 1,500 Alawites. The chain of command led to Damascus. | Reuters [consulta: 13/10/2025].
[21].- BALANCHE, F. (2025) "Geography of the Alawites Massacre", Universidad de Lyon: Geography of the Alawites Massacre - Fabrice Balanche [consulta: 09/10/2025].
[22].- NOTICIAS ONU (2025) "Siria: El Secretario General condena los ataques israelíes y toda la violencia contra la población civil", Mirada Global Historias Humanas: Siria: El Secretario General condena los ataques israelíes y toda la violencia contra la población civil | Noticias ONU [consulta: 13/10/2025].

Figura 4. Manifestación de ciudadanos drusos en los altos del Golán
Fuente: EOM (2016)[23]

Estos dos procesos de violencia contra minorías esgrimen dos conclusiones principales. En primer lugar, la sociedad siria no está en proceso de cohesión como pretende transmitir el presidente sirio. Existen claros indicios de que, tanto por parte de las fuerzas armadas como de diferentes colectivos de ideología radical afines al nuevo gobierno, existe una búsqueda de venganza tras la caída de al-Assad y que consideran que para ello deben de realizar una limpieza étnica. En segundo lugar, el incipiente ejército no tiene disciplina. Existe un claro apoyo del ejército en milicias paramilitares islamistas (algunas de las cuales son extranjeras, como los yihadistas uigures) que en su momento apoyaron la ofensiva contra al-Assad y que actúan de manera independiente de acuerdo a sus propios intereses, aprovechando las directrices del gobierno central para extralimitarse de las órdenes recibidas y provocar verdaderos actos de terrorismo de Estado, dentro de la categoría del terrorismo subrogado[24].

Pese a estos sucesos, desde mayo de 2025 tanto EEUU como la UE levantaron gran parte de las sanciones impuestas a Siria, aunque con motivo de los ataques perpetrados en marzo, si bien, por parte de la UE se elaboraron un conjunto de medidas restrictivas dirigidas contra particulares y ciertas entidades, pero no contra el gobierno, hacia el cual se sigue manteniendo una narrativa favorable y esperanzadora[25]. Por tanto, el asunto es

[23].- Disponible en: Los drusos, solo fieles a sí mismos - El Orden Mundial - EOM.
[24].- HUMAN RIGHTS WATCH (2024) "Syria: Post-Assad Transition Should Center Human Rights": Syria: Post-Assad Transition Should Center Human Rights | Human Rights Watch [consulta: 13/11/2025].
[25].- DANIELA LENZU, M. (2025) "Siria: la UE adopta actos jurídicos para levantar las sanciones económicas relativas a Siria, en aplicación de un reciente acuerdo político", Comunicado de Prensa, Consejo de la Unión Europea: Siria: la

si existe conocimiento del propio Ahmed al-Sharaa sobre la actuación de sus fuerzas armadas y por tanto "deja hacer" para progresivamente realizar una limpieza étnica, o bien, las presiones que recibe de los líderes de estas milicias islamistas, gracias a las cuales llegó al poder, le obliga a hacer caso omiso a estos ataques y no intervenir. De cualquier modo, ya sea por connivencia o por omisión, el presidente sirio estaría incurriendo en un delito internacional de terrorismo de Estado por existir evidencias de desigualdades en las garantías de seguridad hacia ciertos colectivos o minorías.

Conclusiones e implicaciones estratégicas.

El prisma del nuevo gobierno sirio es ahora diferente. Ya no es una organización terrorista que busca la desestabilización de un régimen autocrático, ahora es un interlocutor válido para el mundo y un país que puede estar omitiendo el socorro de minorías por el hecho de estar imbuido y/o presionado por agentes de ideología radical. Es evidente que no se puede acusar a este gobierno de la situación previa en Siria, sobre la cual ya se ha expresado que las duras represiones del antiguo régimen tuvieron un papel determinante y por tanto existe una herencia violenta inherente. Sin embargo, HTS era un actor no estatal, un grupo terrorista internacionalmente reconocido y líder de una coalición de ideología salafista, el cual, tras hacerse con el gobierno, podría estar muy cerca de conseguir sus objetivos estratégicos, si consigue tener total legitimidad internacional, sólo que con distinto enfoque.

Por todo ello, y, si bien, el panorama no es el de un Estado occidental cuya democracia ha sido socavada por un grupo terrorista mediante una campaña de atentados, nos podríamos encontrar ante el primer grupo terrorista que ha conseguido la totalidad de sus fines estratégicos, empleando la violencia política en diferente medida. Este posible reconocimiento entraría en conflicto con la resolución 2254 del CSNU, la cual establece la necesidad de un proceso democrático y plural que excluya cualquier tipo de organización o Estado terrorista, en este caso[26].

UE adopta actos jurídicos para levantar las sanciones económicas relativas a Siria, en aplicación de un reciente acuerdo político - Consilium [consulta: 13/08/2025].

[26].- Servicio Diplomático de la Unión Europea (2020). "The EU and the Crisis in Syria" EEAS: The EU and the crisis in Syria | EEAS [consulta: 25/08/2025].

Con todo lo expuesto, existen claros beneficiarios y perjudicados de este cambio de régimen. Por una parte, Irán deja de proporcionar el suministro desde tierra que proporcionaba a sus milicias chiíes, principalmente Hezbollá, a través de la Siria de al-Assad. Israel, no sólo aprovecha lo anterior, sino que gana territorio más allá de los altos del Golán, justificando el apoyo a la población drusa atacada por las fuerzas militares sirias. Turquía, por su parte, puede ser la mayor beneficiada del alzamiento de al-Sharaa, dado que su mutua colaboración se remonta hasta su creación. Con esto, Turquía no sólo fortalece su poder blando en el mundo islámico, sino que afianza más el control de la población kurda, habiendo influenciado pactos como el que tuvo lugar entre el ejército kurdo y las fuerzas militares sirias para unificar e integrar el control militar y civil de la región de Rojava, tras años de combates[27]. Esto, por consiguiente, deja a Turquía en una clara posición de superioridad frente a Irán en la región. Rusia, por su parte, pierde cierta capacidad e influencia, ya que se ha visto obligada a negociar el mantenimiento de su base naval y aérea en el oeste del país, si bien, durante la visita del presidente Sirio a Moscú se aseguró que Siria honraría los acuerdos firmados previamente con Rusia[28].

Ante lo expuesto, parece evidente que los Estados cada vez defienden más un pragmático balance de poder, proceso que se muestra a la ciudadanía de manera directa. No da lugar establecer si es ético o no legitimar a un país que ejerce el terrorismo de Estado, se trata de que el pragmatismo de los Estados occidentales, liderados por EEUU, con objeto de aislar el régimen reaccionario de los Ayatollah en Irán, recuperar los Acuerdos de Abraham y aislar las bases rusas, ha trascendido el idealismo liberal y sus ideas de cooperación internacional por encima de los propios intereses nacionales. El realismo se impone. Esto se aplica al uso dual del concepto de terrorismo, considerando en ocasiones a ciertos colectivos como rebeldes o luchadores por la libertad si conviene legitimar alguna acción, apoyando a derrocar a un gobierno disidente,

[27].- BORGOÑOZ MOYA, R. (2025) "Implicaciones geopolíticas y estratégicas del cambio de régimen en Siria", Documento de Opinión 49/2025, IEEE: IEEE. Implicaciones geopolíticas y estratégicas del cambio de régimen en Siria - CESEDEN [consulta: 13/10/2025].

[28].- QUILLEN, S. (2025) "Syria seeks to 'redefine' Russia ties, al-Sharaa tells Putin in Moscow", Al Jazeera: Syria seeks to 'redefine' Russia ties, al-Sharaa tells Putin in Moscow | Bashar al-Assad News | Al Jazeera [consulta: 12/11/2025].

o bien, mostrarles ante el público como crueles grupos terroristas si conviene deslegitimarlos[29].

Apoyar a un país que práctica el terrorismo de Estado va en contra de los principios democráticos que la comunidad occidental dice defender, desde la perspectiva de la teoría del idealismo liberal. Sin embargo, sí que tiene mucho sentido desde la perspectiva del realismo, ya que este nuevo gobierno, aunque inestable por ahora, trabaja en favor de los intereses estratégicos de países como EEUU, Israel y Turquía. En este sentido, ese idealismo liberal occidental que los países intentan transmitir, cae en favor del realismo ofensivo que muestra el autor John Mearsheimer (2014), en donde los intereses nacionales y el objetivo de las grandes potencias de maximizar su poder relativo para asegurar su prevalencia e interés nacional, se muestran con una dura crudeza al propio espectador, incluso si esto implica tener como interlocutor válido un Estado que permite represalias contra minorías cristianas, alauíes y drusas[30].

*Guillermo Talavera Cejudo**
Teniente de Navío, Armada
Máster en Estudios Avanzados de Terrorismo
@GuilleTalavera

[29].- TALAVERA CEJUDO, G. (2024) "Perspectiva internacional de la piratería y el terrorismo marítimo. Comparativa, causalidad y motivaciones", Documento de Opinión 24/2024, IEEE: Perspectiva internacional de la piratería y el terrorismo marítimo. Comparativa, causalidad y motivaciones [consulta: 25/08/2025].
[30].- MEARSHEIMER, J. (2014). The Tragedy of Great power Politics. New York: Norton & Company.

Documento
Opinión

16/2026 12 de febrero de 2026

Silvia María Miranda Vega

Relaciones entre Corea del Norte e Irán. Diplomacia, cooperación pacífica y programas nucleares

Relaciones entre Corea del Norte e Irán. Diplomacia, cooperación pacífica y programas nucleares

Resumen:

Corea del Norte e Irán ya mantenían relaciones en la época del Sha en 1973. Sin embargo, fue la Revolución Islámica y el aislamiento internacional de Irán lo que sentó las bases de la cooperación entre ambos países. Fundamentadas en un sentimiento antiestadounidense común y en intereses mutuos, las relaciones entre ambos han florecido estas últimas décadas. El vínculo entre Irán y Corea del Norte ha prosperado no sólo en lo que respecta a los lazos diplomáticos, sino que también ha albergado un profundo intercambio económico, militar y tecnológico. Estas relaciones se han extendido, asimismo, al ámbito cultural y académico, demostrando una sólida y robusta relación entre ambos países. La relación entre Irán y Corea del Norte es, por tanto, una respuesta a una amenaza común percibida y un intento de luchar por proteger su integridad como Estados soberanos.

Palabras clave:

Irán, Corea del Norte, política exterior, cooperación militar, programa nuclear.

*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.

North Korea-Iran relations. Diplomacy, peaceful cooperation, and nuclear programs

Abstract:

North Korea and Iran already maintained relations at the time of the Shah in 1973. However, it was the Islamic Revolution and Iran's international isolation that laid the foundation for cooperation between both countries. Founded on a common anti-U.S. sentiment and mutual interests, the relations between both countries have flourished these last decades. The Iran-DPRK bond has prospered not only in terms of diplomatic ties, but have also harbored a deep economic, military, and technological exchange. These relations have extended, as well, to the cultural and academic field, proving a strong, sturdy relation between both countries. The relationship between Iran and North Korea is thus a response to a perceived common threat and an attempt to strive to protect their integrity as sovereign states.

Keywords:

Iran, North Korea, foreign policy, military cooperation, nuclear program.

Introducción

Unos meses después de los atentados del 11 de septiembre de 2001, el presidente estadounidense George Bush Jr. habló del objetivo de Estados Unidos de impedir que los regímenes que financian el terrorismo amenacen al país, refiriéndose con ello a Corea del Norte, Irán e Irak como Estados que «constituyen un eje del mal, que se arman para amenazar la pan mundial»[1]. De esos miembros originales, sólo quedan Corea del Norte e Irán, pues Irak dejó de ser un objetivo de la política antiterrorista estadounidense tras su invasión en 2003.

Con el desarrollo del programa nuclear de Corea del Norte y su retirada del Tratado de No Proliferación (TNP) en 2003, el gobierno norcoreano fue acusado de proporcionar tecnología nuclear a Irán. En 2012 ambos países firmaron, además, un acuerdo de cooperación científica, académica y tecnológica[2]. Durante las últimas dos décadas, varias delegaciones norcoreanas han viajado a Teherán con el objetivo de fortalecer los lazos entre ambos países.

Las relaciones entre Irán y Corea del Norte se han visto impulsadas por los intentos de la sociedad internacional de excluir y aislar a ambos países. Como reacción, las dos partes han reforzado su cooperación y sus lazos basándose en su antiamericanismo en común. Ese sentimiento ha superado sus diferencias, como su ideología, así como el hecho de que Irán mantenga relaciones bilaterales con la República de Corea (Corea del Sur). El aislamiento de Corea del Norte comenzó durante la Guerra de Corea (1950-1953) y alcanzó su apogeo con el desarrollo de su programa nuclear. En cuanto a Irán, la Revolución Islámica y la declaración de su deseo de difundirla a otros países, así como la posterior crisis de rehenes estadounidenses y la guerra con Irak (1980-1988), sumieron al país en una situación de aislamiento internacional.

Como en el caso de Corea del Norte, la falta de voluntad de Irán para cumplir con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y las sospechas de que podría estar contemplando el desarrollo de un programa nuclear militar han agravado la situación. Esto ha llevado a ambas partes a buscar nuevas alianzas que puedan beneficiarles y

[1] Disponible en: https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html
[2] Islamic Republic News Agency. ایران و کره شمالی سند همکاری علمی، دانشگاهی و فناوری امضا کردند. [Irán y Corea del Norte firman documento de cooperación científica, académica y tecnológica] (1 de septiembre de 2025) *Islamic Republic News Agency*. Disponible en: https://www.irna.ir/news/80303070/

que les permitan mitigar el impacto de su exclusión de las instituciones internacionales y de las sanciones a las que se han visto expuestas. Así, a pesar de tener ideologías muy diferentes –por un lado, una república islámica, y por otro, una dictadura totalitaria dinástica en la que la figura más cercana a un dios es su líder supremo–, han fortalecido sus relaciones, fomentadas por ese antiamericanismo compartido y por la necesidad de asegurar socios estratégicos.

Las relaciones entre Irán y Corea del Norte pueden explicarse desde la teoría del realismo político, específicamente a través de las teorías del equilibrio de poder y del equilibrio de amenazas. En *Politics Among Nations*, Hans Morgenthau profundiza en el papel del interés nacional y el poder en las relaciones internacionales: «La señal principal que ayuda al realismo político a encontrar su camino en el panorama de la política internacional es el concepto de interés definido en términos de poder»[3]. También afirma que «el hombre de Estado debe pensar en términos del interés nacional, concebido como poder entre otros poderes»[4]. Es decir, los Estados no actúan basándose en valores o ideales, sino en lo que es beneficioso para su interés nacional. Esto conduce a una búsqueda del poder y, en consecuencia, a la necesidad de un equilibrio que garantice su supervivencia en el sistema.

En cuanto a las alianzas, Morgenthau también afirma que la manifestación históricamente más importante del equilibrio de poder se encuentra en las relaciones entre un Estado o alianza de Estados y otra. Además, Stephen Walt añade una nueva dimensión a la teoría del equilibrio de poder para completarla[5]. Así, sostiene que, aunque el poder es un factor que afecta al equilibrio, no es el único ni el más importante en todas las situaciones. Cuando se enfrentan a una amenaza externa, los Estados pueden optar por equilibrar la situación, bien aliándose con otros Estados ante una amenaza común, o bien uniéndose al Estado que supone la amenaza[6]. Esto ilustra la naturaleza de las relaciones entre Irán y Corea del Norte: ambos buscan sobrevivir frente a una amenaza común y, por tanto, se alían basándose en la existencia de un enemigo común, que es Estados Unidos.

[3] MORGENTHAU, H. J. (1967). *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace* (4ª ed., 1ª ed. 1948). Nueva York: Alfred A. Knopf, p. 5.
[4] Ibíd., p. 142.
[5] WALT, S. M. (2000). *Keeping the World Off Balance: Self Restraint and U.S. Foreign Policy*. SSRN Electronic Journal, pp. 121-154. Disponible en: http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.253799
[6] WALT, S. M. (1987). *The Origins of Alliances*. Nueva York: Cornell University Press.

Relaciones históricas entre Irán y Corea del Norte

Para recuperarse de las secuelas de la Guerra de Corea, el régimen norcoreano buscó el apoyo económico de la Unión Soviética y de China[7]. Paralelamente, Irán se alineó con Estados Unidos y Corea del Sur, especialmente tras el golpe de Estado de 1953 que restableció la autoridad del Sha[8]. Varios acontecimientos, entre los que destaca la firma de la Declaración Conjunta Intercoreana de 4 de julio de 1972, tuvieron un impacto en la política exterior y diplomacia norcoreana. Ese cambio también se ha atribuido a la mejora de las relaciones entre Estados Unidos y China, así como al acercamiento entre esta última y Japón[9].

En esta línea resulta fundamental considerar la situación económica del país en la década de los años setenta. Como explica Yang, entre 1971 y 1972 Corea del Norte adquirió grandes cantidades de maquinaria de países occidentales a través de cuantiosos préstamos. Sin embargo, como consecuencia del impacto de la crisis del petróleo de 1973 fue incapaz de pagar esos préstamos y sufrió crecientes problemas de deuda[10]. Así, en un intento por encontrar una solución al problema los dirigentes norcoreanos comenzaron a tratar de «obtener petróleo crudo y divisas convertibles de Irán e Irak, ricos en petróleo» y la venta de armas se convirtió en la forma más efectiva de alcanzar sus objetivos económicos[11].

Al mismo tiempo que estos cambios tenían lugar en Corea del Norte, la política exterior de Irán también sufrió modificaciones. Según Szalontai y Yoo el reconocimiento del régimen de Pionyang por parte de Irán en 1973 habría formado parte de una nueva política dirigida hacia los países divididos con una parte comunista y otra no comunista.

En última instancia, Corea del Norte e Irán establecieron lazos diplomáticos en el contexto de ciertos cambios en la política exterior de ambos países que favorecieron la normalización de las relaciones. Además, las necesidades económicas y financieras

[7] Instituto para la Educación de Unificación. (2009). 북한 이해 2009. [Entendiendo Corea del Norte 2009]. Disponible en: https://www.unikorea.go.kr/books/understand/understand/ebook/under_NK_2000/assets/contents/download.pdf
[8] SZALONTAI, B. y YOO J. (2023). Maneuvering between Baghdad and Tehran: North Korea's Relations with Iraq and Iran during the Cold War. *Journal of Cold War Studies* 25 (2), pp. 179-246. Disponible en: https://doi.org/10.1162/jcws_a_01119
[9] Instituto para la Educación de Unificación, Entendiendo Corea del Norte 2009.
[10] YANG, M. (2015). 북한의 경제발전전략 70년의 회고와 향후 전망. [70 años de estrategia de desarrollo económico en Corea del Norte: retrospectiva y perspectivas.] *통일정책연구 [Tongil Jeongchaek Yeongu]* 24 (2), pp. 33-66. Disponible en: https://repo.kinu.or.kr/bitstream/2015.oak/8865/3/0001477032.pdf
[11] SZALONTAI y YOO. Maneuvering between Baghdad and Tehran. *Op cit.*, pp. 181-182.

empujaron al régimen norcoreano a buscar beneficios en el establecimiento de una relación comercial con Irán. Este primer contacto diplomático entre ambos países fue, consecuentemente, el inicio de una larga relación que continuaría y se fortalecería a lo largo de las décadas posteriores.

El impacto de la Revolución Islámica en las relaciones bilaterales

La Revolución Islámica transformó la vida política en Irán. La política exterior se modificó para adaptarse a la nueva ideología. Además, el país se distanció de Estados Unidos, impulsado por el rechazo a la dominación y el control extranjeros, así como por el sentimiento antioccidental. De este modo, pasó de ser el aliado contra la expansión del comunismo en la región a mantener una relación abiertamente hostil.

Por otro lado, las relaciones intercoreanas no lograron ningún progreso. El levantamiento de Busan-Masan del 10 al 20 de octubre de 1979 contra el régimen dictatorial del presidente Park Chung-Hee y su asesinato el 26 de octubre de 1979 intensificaron la necesidad de la intervención directa de Estados Unidos.

En este contexto, el régimen norcoreano intentó acercarse a Teherán y al nuevo gobierno después de febrero de 1979. Como ilustran las conclusiones de Szalontai y Yoo, el periódico oficial norcoreano *Rodong Sinmun* no publicó ni un solo artículo sobre la Revolución Iraní. Solo en febrero de 1979, después de que Mohammad Reza Sha Pahlevi abandonara Irán, publicaron un artículo felicitando a los iraníes por su victoria contra los opresores. Esto mostraría que los líderes norcoreanos mantuvieron una postura cautelosa durante la revolución. Más tarde, cuando el ayatolá Ruhollah Jomeiní llegó al poder, hicieron grandes esfuerzos por fortalecer sus lazos con Irán. Durante el primer año desde que se impuso, el embajador norcoreano lo visitó en seis ocasiones e incluso llegó a persuadirlo para que emitiera una declaración pidiendo la retirada de las tropas estadounidenses de Corea del Sur[12].

Otro acontecimiento significativo que configuró la posición internacional de Irán y lo condujo a un mayor aislamiento fue la Crisis de los Rehenes de 1979, cuando un grupo de estudiantes partidarios de la Revolución Islámica asaltó la embajada estadounidense

[12] SZALONTAI y YOO. Maneuvering between Baghdad and Tehran. *Op. cit.*

en Teherán. Más de cincuenta ciudadanos estadounidenses permanecieron retenidos durante más de un año. En esta situación, Corea del Norte fue uno de los pocos países que se mostró a favor de Irán. El diario *Rodong Sinmun* publicó una carta de apoyo del entonces ministro de Asuntos Exteriores norcoreano Heo Dam y describió la situación como una excusa por parte de Estados Unidos para oponerse a Irán[13].

Tras la Revolución Islámica, los gobiernos de Teherán y Pionyang desarrollaron una estrecha cooperación económica y comercial que comenzaría con la adquisición de misiles balísticos Scud por parte de Irán en la década de los ochenta[14]. En octubre de 1983 el primer ministro iraní Hossein Mousavi y el ministro de Defensa, coronel Mohammad Salimi, viajaron a Corea del Norte. Es muy probable que el programa del misil balístico norcoreano Hwasong-5 fuera uno de los temas principales durante la visita[15]. Un año antes, en 1982, fuentes estadounidenses ya habían estimado que Corea del Norte, junto con China, habrían suministrado el 40 % de las importaciones de armas de Irán en plena guerra contra Irak, cifra que aumentaría hasta el 70 % en 1987[16]. Más tarde, también vendió a Irán, así como a Siria, misiles Scud-B con un alcance de trescientos kilómetros y Scud-C de 500 kilómetros[17].

A partir de finales de 1984 o principios de 1985 Corea del Norte ayudó a Irán a establecer instalaciones de montaje de misiles Hwasong-5, proporcionándole la tecnología necesaria para producirlos en su territorio[18]. Según un informe publicado en el *Sisa Journal* de Seúl, a finales de 1985 Irán y Corea del Norte habían alcanzado un acuerdo de asistencia mutua en materia de tecnología de misiles balísticos[19]. Otra de las principales aportaciones norcoreanas al programa iraní es el misil balístico de alcance medio (MRBM) Shahab-3 basado en el Nodong norcoreano, con un alcance estimado de 1300 kilómetros[20]. De este modo, en 1995 el comercio bilateral superó los trescientos

[13] Ibídem.
[14] KERR, P., HILDRETH, S. A. y NIKITIN, M. B. D. (2016). Iran-North Korea-Syria Ballistic Missile and Nuclear Cooperation. *Congressional Research Service*, pp. 1-10. Disponible en: https://sgp.fas.org/crs/nuke/R43480.pdf
[15] KNOPF, J. W. (1999). A History of Ballistic Missile Development in the DPRK. *Center for Nonproliferation Studies*. Disponible en: https://www.nonproliferation.org/wp-content/uploads/2016/09/op2.pdf
[16] GARVER, J. W. (2016). *China's Quest: The History of the Foreign Relations of the People's Republic of China*. Oxford University Press.
[17] KERR et al. Iran-North Korea-Syria. *Op. cit.*
[18] KNOPF. A History of Ballistic Missile Development. *Op. cit.*
[19] Citado en Iran Missile Chronology. (2011). *Nuclear Threat Initiative*. Disponible en: https://www.nti.org/wp-content/uploads/2021/09/iran_missile.pdf
[20] KERR, P. (2007). Iran, North Korea Deepen Missile Cooperation. *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2007-01/iran-nuclear-briefs/iran-north-korea-deepen-missile-cooperation

millones de dólares, convirtiendo a Irán en uno de los principales socios comerciales del régimen norcoreano[21].

No obstante, las relaciones entre ambos países no se limitaron a la cooperación técnica militar y comercial. Esto se puede observar en los diversos artículos sobre Irán publicados por la Agencia Central de Noticias de Corea (KCNA). A lo largo de los años Corea del Norte ha felicitado a Irán por la «victoria de la Revolución Islámica Iraní»[22], organizando incluso proyecciones de películas para conmemorar su aniversario[23]. También informaron de que el embajador iraní en Corea del Norte, Mohammad Ganjidoost, había organizado una velada en la embajada iraní para celebrar el cumpleaños de Kim Jong-Il[24]. Asimismo, se mencionan diversos eventos culturales, como la participación de Irán en el Festival de Cine de Pionyang y su victoria en dos categorías diferentes[25].

Es importante señalar que la propaganda norcoreana siempre muestra a Irán de manera positiva. Dos artículos de 1997 y 1998 describen cómo extranjeros –diplomáticos y estudiantes extranjeros, incluidos varios iraníes– ayudaron a agricultores norcoreanos, transportando materiales agrícolas a granjas cooperativas, haciendo donaciones y trasegando arroz[26]. A la par, la postura oficial de Irán siempre es de elogio y admiración hacia Corea del Norte, sus líderes y su ideología, como se refleja en el siguiente artículo: «El embajador, en cuanto a la velada, se refirió a las relaciones amistosas entre la República Popular Democrática de Corea (RPDC) e Irán, y elogió la idea de Juche y del espíritu de autosuficiencia»[27]. En el marco de estas relaciones amigables también se han

[21] Instituto para la Educación de Unificación. (2024). 북한 이해 2024. [Entendiendo Corea del Norte 2024.] Disponible en: https://unikorea.go.kr/ebook/understand/under_NK_2024/index.html
[22] 18th anniversary of victory of Iranian Islamic Revolution commemorated. (11 de febrero de 1997). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451999669-716637219/18th-anniversary-of-victory-of-iranian-islamic-revolution-commemorated/
[23] Film shows marks anniversary of Iranian Revolution. (11 de febrero de 1998). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452000051-589618286/film-show-marks-anniversary-of-iranian-revolution/
[24] Iranian ambassador gives reception to celebrate Kim Jong Il's birthday. (11 de febrero de 1999). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452000587-704494673/iranian-ambassador-gives-reception-to-celebrate-kim-jong-ils-birthday/
[25] Screening results of 6th Pyongyang film festival. (25 de septiembre de 1998). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452000242-403789018/screening-results-of-6th-pyongyang-film-festival/
[26] Disponible en https://kcnawatch.org/newstream/1451999635-807616615/foreigners-help-korean-farmers/ y https://kcnawatch.org/newstream/1452000229-145447864/foreign-embassy-officials-help-farmers-in-rice-transplanting/
[27] «Iranian ambassador gives reception».

recogido diversos acuerdos, como el Plan Juche 87-89 (1998-2000) para el intercambio cultural, científico, educativo y técnico firmado entre ambos países[28].

Entre los artículos, algunos expresan muy claramente lo que el régimen norcoreano considera el punto en común entre ellos e Irán: su postura contra el imperialismo estadounidense. Por ejemplo, en el artículo mencionado antes sobre el aniversario de la Revolución Islámica, se exponía que «El embajador iraní en Corea, Seyed Morteza Mirheidari, afirmó en su discurso que la voluntad y la intención de los pueblos coreano e iraní constituían un ejemplo en materia de construcción y de lucha antiimperialista por la independencia de los países. Esto infundirá temor al enemigo que se opone a la independencia y la libertad»[29].

En esta línea, otro artículo habla de la visita de figuras y organizaciones extranjeras al Museo de Sinchon, donde se exhiben pruebas de «la masacre del pueblo coreano cometida por los agresores imperialistas estadounidenses en el área de Sinchon durante la guerra de Corea»[30]. Según esta noticia, el agregado militar iraní en Pionyang Mohammad Hassan Nami habría escrito un mensaje en el libro de visitas elogiando al pueblo coreano por luchar contra el imperialismo estadounidense.

Finalmente, un artículo de 1999 sobre la conmemoración en Corea del Norte del centenario del nacimiento de Jomeiní resume bien cómo, para los norcoreanos, la Revolución Islámica y el cambio ideológico en Irán convergen con su propia ideología: «La victoria de la lucha contra el imperialismo y Estados Unidos y [de] la Revolución Islámica en Irán habrían sido impensables sin su liderazgo. La victoria de la Revolución Islámica bajo su liderazgo fue un acontecimiento trascendental que abrió el camino para el desarrollo independiente, el progreso, y la prosperidad de Irán»[31]. También analiza la postura de Jomeiní respecto al pueblo norcoreano: «Expresó apoyo positivo y solidaridad con la lucha del pueblo coreano por la reunificación independiente y pacífica de su país,

[28] Exchange plan signed between Korean and Iranian governments. (17 de febrero de 1998). Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452000360-329865425/exchange-plan-signed-between-korean-and-iranian-governments/
[29] «18th anniversary of victory».
[30] Military attaches' corps visits Sinchon Museum. (18 de noviembre de 1998). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452000211-362810236/military-attaches-corps-visits-sinchon-museum/
[31] Centenary of birth of Imam Khomeini commemorated. (1 de octubre de 1999). *KCNA Watch.* Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452001543-42444298/centenary-of-birth-of-imam-khomeini-commemorated/

mostrando una profunda inquietud por las relaciones amistosas y de cooperación forjadas en la lucha contra el imperialismo y los Estados Unidos».

Como podemos ver en la cobertura sobre Irán a finales de la década de 1990, la KCNA escribe principalmente sobre eventos culturales y diplomáticos y siempre presenta a Irán como un aliado que muestra admiración y elogio hacia los líderes y pueblo norcoreanos. Además, deja claro que Corea del Norte e Irán comparten aspectos en común en lo referido a Estados Unidos. También es importante señalar cómo, al contrastar los hechos relativos a la cooperación militar y el comercio y los informes de KCNA, se puede apreciar que no hay informes sobre dichos intercambios. Es decir, esa cooperación se ha mantenido fuera de los canales oficiales norcoreanos.

La Revolución Islámica, el cambio que siguió en la política exterior iraní y el rechazo a la presencia militar estadounidense en la península coreana acercaron a ambos países. Para Teherán, el régimen norcoreano ha servido como un proveedor de recursos y conocimiento militar, mientras que el comercio bilateral ha ayudado a Corea del Norte a financiar sus diversos proyectos. En última instancia, como afirma explícitamente la KCNA, el giro de Irán contra los Estados Unidos lo acercó al régimen norcoreano.

Las relaciones de Irán y Corea del Norte en el siglo XXI

Varios acontecimientos han determinado la posición de Irán y Corea del Norte en la sociedad internacional, así como la forma en la que interactúan entre sí. En el caso de Irán, hubo un suceso que agravó las tensiones con Estados Unidos. En 2002 el Consejo Nacional de Resistencia de Irán (CNRI), un grupo de la oposición iraní, realizó una rueda de prensa en Washington en la que acusó a Irán de desarrollar armas nucleares de forma clandestina y de estar construyendo dos instalaciones nucleares de alto secreto en Natanz y Arak[32]. En diciembre de 2003, después de varias visitas de los inspectores del OIEA y de acusaciones de su director sobre su falta de transparencia en relación con su programa nuclear, el Estado iraní firmó un acuerdo con el organismo de control nuclear de la ONU para «inspecciones reforzadas, sin previo aviso y sobre el terreno de sus instalaciones atómicas»[33]. Un mes antes de dicho acuerdo, el director general del OIEA,

[32] Disponible en https://www.youtube.com/watch?v=C84arSqeGw8
[33] IAEA signs accord for enhanced UN nuclear inspections in Iran. (18 de diciembre de 2003). *UN News*. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2003/12/89342

Mohamed El Baradei, había informado que «Irán había cometido numerosas violaciones de su acuerdo de garantías del TNP en un esfuerzo deliberado durante muchos años por ocultar material, instalaciones y actividades que tenían que haber sido declaradas. Estas abarcaban todo el espectro del ciclo de combustible nuclear, incluyendo experimentos de enriquecimiento de uranio y separación de plutonio, ingredientes potenciales para las armas nucleares»[34].

Sin embargo, esto no resolvió las tensiones entre Irán, el organismo internacional y Estados Unidos. En agosto de 2005 el OIEA adoptó una nueva resolución en la que expresó su preocupación por la decisión iraní de reanudar sus actividades de conversión de uranio en Isfahán y le instó a suspender las actividades de enriquecimiento[35].

La situación se deterioró aún más durante el mandato de Mahmud Ahmadineyad. Como explica Farzamnia, durante este periodo la lucha contra el imperialismo mundial tenía que ser, según el expresidente iraní, uno de los pilares de la política exterior iraní[36]. Por tanto, el programa nuclear se instrumentalizó para amenazar a Occidente, lo que provocó reacciones negativas y le costó a Irán duras sanciones. Como dice la autora, la voluntad del negociador nuclear iraní Alí Larijani de reiniciar las negociaciones con Europa y los intentos de Saeed Jalili de llegar a un acuerdo con el alto representante de para la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE Javier Solana no lograron resultados positivos. La UE se sumó a las sanciones de Estados Unidos contra Irán y en 2006 aprobó un primer paquete de sanciones al que siguió otro después[37].

La situación mejoró cuando en julio de 2015 se firmó el Plan de Acción Integral Conjunto (PAIC) entre Irán y el grupo P5+1 (Estados Unidos, China, Rusia, Francia, Reino Unido y Alemania) que «garantizaría que el programa nuclear de Irán sería exclusivamente pacífico y marcaría un cambio fundamental en su enfoque sobre esta cuestión»[38]. Sin embargo, tres años después, el gobierno estadounidense se retiró del acuerdo y restableció sus sanciones contra Irán.

---

[34] Citado en «IAEA signs Accord».
[35] Disponible en:https://www.iaea.org/sites/default/files/documents/gov2005-64.pdf
[36] FARZAMNIA, N. Las relaciones entre España e Irán (1989-2018). En Camacho Padilla F. y Escribano Martín, F. *Una vieja amistad: cuatrocientos años de relaciones históricas y culturales entre Irán y el mundo hispano*. Madrid: Sílex. pp. 145-183.
[37] FARZAMNIA. Las relaciones entre España e Irán. *Op. cit.*
[38] *Joint Comprehensive Plan of Action*. 14 de julio de 2015. Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/statements-eeas/docs/iran_agreement/iran_joint-comprehensive-plan-of-action_en.pdf

En cuanto a Corea del Norte, el fracaso del acuerdo nuclear y su propia nuclearización marcaron los acontecimientos del nuevo milenio. En 2002 el Departamento de Estado estadounidense decidió hacer pública la cuestión de sus instalaciones clandestinas de enriquecimiento de uranio, que violaban el Acuerdo Marco bilateral de 1994[39]. Este tratado internacional buscaba sustituir las centrales nucleares norcoreanas por reactores de agua ligera (LWR), cuya configuración dificulta su uso para fines militares. Posteriormente, la Organización para el Desarrollo Energético de la Península Coreana anunció que iba a suspender sus entregas de fuelóleo pesado a Corea del Norte a partir de diciembre de ese año. Se trató de una respuesta al reconocimiento y admisión por parte de los funcionarios norcoreanos de que tenían un programa de enriquecimiento de uranio[40]. El 12 de diciembre de 2002 las autoridades norcoreanas anunciaron que reanudaría las actividades en sus instalaciones nucleares después de ocho años y el 10 de enero de 2003 anunciaron la denuncia del TNP[41].

Desde entonces, Corea del Norte ha llevado a cabo seis pruebas nucleares: en octubre de 2006, mayo de 2009, febrero de 2013, enero y septiembre de 2016 y septiembre de 2017. Otros acontecimientos, como el bombardeo de la isla surcoreana de Yeonpyeong en 2010, el lanzamiento de un misil balístico de largo alcance en 2012 y de un misil balístico lanzado desde un submarino (SLBM) en 2016, contribuyeron a su aislamiento internacional[42]. Estas acciones fueron ampliamente criticadas por la sociedad internacional y los ensayos nucleares y lanzamientos de misiles fueron sancionados en varias resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU que comprendían, entre otras medidas, un embargo de armas, la prohibición del comercio con Corea del Norte en diversos sectores clave, la inspección e incautación de cargamentos de origen norcoreano, así como la restricción del acceso a créditos exteriores y al sistema financiero internacional[43].

[39] BOUCHER, R. (16 de octubre de 2002). *North Korean Nuclear Program* [Comunicado de prensa]. Disponible en: https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2002/14432.htm
[40] Disponible en https://www.kedo.org/news_detail.asp?NewsID=23
[41] KERR, P. (2003). North Korea Quits NPT; Says It Will Restart Nuclear Facilities. *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2003-01/news/north-korea-quits-npt-says-it-will-restart-nuclear-facilities
[42] Instituto para la Educación de Unificación. (2017). Understanding North Korea 2017. Disponible en: https://www.unikorea.go.kr/cms/getFile.do?file=20190827152240382 12.pdf&orgname=Understanding%20North%20Korea_2017.pdf&mgmtId=MGMT_0000001473&siteId=SITE_00003&filePath=eng_unikorea/common/file/&count=Y
[43] DAVENPORT, K. (2022). UN Security Council Resolutions on North Korea. *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/factsheets/un-security-council-resolutions-north-korea

No obstante, la situación pareció mejorar en 2018 con la cumbre intercoreana y la cumbre de Singapur entre Kim Jong-Un y el presidente estadounidense Donald Trump. En 2019 se reunieron de nuevo en Hanói. Sin embargo, fueron incapaces de llegar a un acuerdo y las relaciones de Corea del Norte con Corea del Sur y los Estados Unidos continuaron deteriorándose, con un incremento en el número de lanzamientos de prueba de misiles norcoreanos. El 21 de marzo de 2022 los norcoreanos lanzaron dos misiles de crucero, cuatro días más tarde, otros dos misiles balísticos hacia el mar de China Oriental. En octubre, exhibieron un nuevo conjunto de armas de gran escala en su primera exposición sobre desarrollo de la defensa nacional[44].

La situación se ha visto agravada por las maniobras militares conjuntas de Corea del Sur, Estados Unidos y Japón y por la postura hostil del gobierno de Yoon Suk-Yeol hacia el régimen norcoreano. Con el cambio de gobierno y la llegada de Lee Jae-Myung al poder, Seúl ha expresado su intención de mejorar las relaciones con el norte. Sin embargo, Pionyang ha dejado claro que no tiene intención de mantener relaciones amistosas con el sur. El 28 de julio de 2025 el diario norcoreano *Voice of Korea* compartió las palabras de la hermana del líder norcoreano, Kim Yo-Jong, acerca de este tema durante una rueda de prensa: «Si la República de Corea, que había avivado el clima de confrontación extrema en el pasado tras declarar unilateralmente a la RPDC como su principal enemigo, esperaba poder revertir todos los resultados que había obtenido con un par de palabras sentimentales, nada sería un mayor error de cálculo que eso»[45]. De este modo, dejó claro que, independientemente de la dirección que tome la política surcoreana hacia Corea del Norte, el régimen norcoreano no está interesado en establecer relaciones cordiales con el sur.

Relaciones diplomáticas

Las relaciones diplomáticas entre Irán y Corea del Norte se han mantenido estables durante décadas con cooperación en diferentes ámbitos. Los acontecimientos que

[44] HERRERA ALMELA, M. (2025). Panorama nuclear en el Indopacífico: una región en constante ebullición. En *Panorama nuclear global* (Pérez Gil, L. coord.). Cuaderno de Estrategia 229. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 107-145. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2557568/CE_229_Cap03.pdf/913aa273-bd3b-00a3-6fa0-78f04d8faada?t=1745999516524

[45] Press statement of Kim Yo Jong, Vice-Department Director of CC, WPK. (28 de julio de 2025). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1753779823-729561779/press-statement-of-kim-yo-jong-vice-department-director-of-cc-wpk/

tuvieron lugar en cada uno de estos países incrementaron su necesidad de colaborar entre sí y aunque las relaciones bilaterales no se vieron afectadas significativamente por la firma del PAIC en julio de 2015, la retirada posterior de Estados Unidos los acercó aún más.

El acuerdo nuclear con Irán tuvo consecuencias para Corea del Norte, pues puso sobre la mesa la cuestión de su propio programa nuclear. La KCNA informó sobre los comentarios y presiones en torno al tema justo después de la formalización del acuerdo: «El acuerdo nuclear de Irán es el resultado de sus largos esfuerzos por conseguir el reconocimiento de su derecho independiente a desarrollar actividades nucleares y el levantamiento de las sanciones. Pero la situación de la RPDC es muy diferente. La RPDC es un estado nuclear tanto de nombre como en la realidad y tiene intereses como estado nuclear. La RPDC no tiene ningún interés en discutir la cuestión de paralizar o desmantelar sus armas nucleares de forma unilateral primero. (...) no cambiará su postura en cuanto a la misión de su fuerza nuclear mientras Estados Unidos mantenga su política hostil hacia ella»[46].

Este artículo concreto, junto con otros similares de esa época, ilustra la presión que se ejerció sobre Pionyang para que negociara sobre su programa nuclear tras la firma del PAIC. Sin embargo, no hay indicios de que ese suceso cambiara su postura hacia Irán. El régimen norcoreano reconoció en el artículo que el acuerdo nuclear era un «logro» y que Irán sólo buscaba tener derecho a un programa nuclear independiente sin ser sancionado por ello. No obstante, Irán, por su parte, criticó sutilmente la posición norcoreana y buscó mejorar sus lazos comerciales con Corea del Sur[47].

Estas consideraciones quedan demostradas por distintas visitas que diplomáticos y funcionarios iraníes y norcoreanos realizaron de forma recíproca. En octubre de 2015 una delegación del Partido de la Coalición Islámica visitó la embajada de la RPDC en Teherán para ofrecer flores a las imágenes de los líderes norcoreanos Kim Il-Sung y Kim Jong-Il por el 70º aniversario de la fundación del Partido del Trabajo de Corea (PTC)[48].

[46] FM Spokesman Slams U.S. for Deliberately Linking Negotiations with Iran over Nuclear Issue with DPRK. (21 de julio de 2015). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1546402269-394524458/fm-spokesman-slams-u-s-for-deliberately-linking-negotiations-with-iran-over-nuclear-issue-with-dprk/
[47] RAMANI, S. (2023). North Korea-Iran Relations Post-JCPOA. *38 North*. Disponible en: https://www.38north.org/2023/11/north-korea-iran-relations-post-jcpoa/
[48] Delegation of Islamic Coalition Party of Iran Visits DPRK Embassy. (9 de octubre de 2015). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451904598-827075236/delegation-of-islamic-coalition-party-of-iran-visits-dprk-embassy/

En noviembre una delegación iraní visitó Mangyongdae, el lugar de nacimiento de Kim Il-Sung, así como el Museo Revolucionario de esa localidad[49]. En 2017 una delegación norcoreana visitó Irán para asistir a la ceremonia de investidura del presidente Hassan Rouhani[50] y en 2019 hubo otra delegación encabezada por el viceministro de Asuntos Exteriores Pak Myoung-Guk[51].

No obstante, la visita más destacada tuvo lugar justo después de que Estados Unidos restableciera las sanciones contra Irán en agosto de 2018. La delegación norcoreana estuvo encabezada por el ministro de Asuntos Exteriores Ri Yong-Ho y ambas partes «expresaron su voluntad de continuar desarrollando las relaciones amistosas y de cooperación en varios ámbitos»[52].

Según Samuel Ramani, parece que Irán habría estrechado lazos públicamente con Corea del Norte en respuesta a su disputa diplomática con Corea del Sur[53]. En enero de 2023 el expresidente surcoreano Yoon Suk-Yeol desencadenó una polémica al referirse a Irán como el «enemigo» de los Emiratos Árabes Unidos; dos semanas más tarde el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas iraníes, general Mohammad Hossein Bagheri, señaló la importancia de fortalecer la cooperación con Corea del Norte contra el «unilateralismo» y las «medidas disruptivas de la seguridad mundial»[54]. Ramani también sostiene que el inicio de la ruptura del acuerdo nuclear llevó a Irán a aumentar su solidaridad hacia Corea del Norte, y que tratara de acercarse de nuevo mediante nuevas visitas diplomáticas.

El propio gobierno norcoreano ha reafirmado sus buenas relaciones con Irán. En mayo de 2024 el Ministerio de Asuntos Exteriores informó de que «las relaciones tradicionales de amistad entre la RPDC e Irán se han consolidado y desarrollado en el proceso de darse cuenta de la causa común de independencia contra el imperialismo»[55]. El artículo conmemora el encuentro histórico entre Kim Il-Sung y Alí Jameneí en 1989, así como la

[49] Iranian Delegation Visits Mangyongdae. (3 de noviembre de 2015). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1450697207-987685766/iranian-delegation-visits-mangyongdae/
[50] North Korean foreign minister to visit Iran. (3 de agosto de 2018). *Islamic Republic News Agency*. Disponible en: https://en.irna.ir/news/82989917/North-Korean-foreign-minister-to-visit-Iran
[51] N. Korean top delegation on way to Iran, Syria: Report. (29 de abril de 2019). *Islamic Republic News Agency*. Disponible en: https://en.irna.ir/news/83296444/N-Korean-top-delegation-on-way-to-Iran-Syria-Report
[52] DPRK Government Delegation Pays Official Visit to Iran. (10 de agosto de 2018). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1533858801-446684393/dprk-government-delegation-pays-official-visit-to-iran/
[53] RAMANI, North Korea-Iran Relations.
[54] Citado en RAMANI. North Korea-Iran Relations. *Op. cit.*
[55] DPRK-Iran Friendship Continuing over the Century. (14 de mayo de 2024). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1715670389-290134549/dprk-iran-friendship-continuing-over-the-century/

firma del Plan de Acción de 1989-1990 para los intercambios científicos, tecnológicos y culturales y el acuerdo de cooperación bilateral. También afirma que «la amistad y solidaridad entre la RPDC e Irán continúa desarrollándose después de muchas décadas» y que los norcoreanos «apoyarán plenamente al pueblo iraní en su justa lucha por salvaguardar la soberanía nacional y los triunfos de la Revolución Islámica».

Intereses económicos y comerciales

Aunque en el pasado Irán jugó un papel fundamental en la economía norcoreana, la situación cambió con el paso del tiempo. China se mantiene como el principal socio comercial de Corea del Norte, quien ha aumentado su cooperación con Rusia tras el estallido de la guerra en Ucrania en respuesta a su necesidad de munición, misiles y personal. Por su parte, el principal socio comercial de Irán también es China, a la que exporta principalmente polímeros de etileno, mineral de hierro y cobre refinado, y de la que importa oro, vehículos de motor, piezas y accesorios y carrocería de vehículos[56].

Sin embargo, Irán y Corea del Norte siguen manteniendo relaciones comerciales, aunque con un impacto económico más reducido que en el pasado. En 2005, Corea del Norte exportó un total de 518.000 dólares a Irán. Los principales productos exportados fueron antibióticos, baterías eléctrica, y correas de caucho[57]. En 2007 firmaron un acuerdo sobre cooperación económica bilateral[58]. Entre 2013 y 2015 las exportaciones de Corea del Norte a Irán ascendieron a 1.123.000 dólares. En 2013 exportó principalmente caucho, fibra textil y productos de acero[59]. Las exportaciones alcanzaron su punto más alto en 2014, destacando automóviles y sus componentes por valor de 625.000 dólares[60]. En 2015 descendieron a 72.000 dólares, provenientes en su totalidad de la exportación de

[56] The Observatory of Economic Complexity. *China (CHN) and Iran (IRN) Trade*. Disponible en: https://oec.world/en/profile/bilateral-country/chn/partner/irn

[57] The Observatory of Economic Complexity. *Iran (IRN) and North Korea (PRK) Trade*. Disponible en: https://oec.world/en/profile/bilateral-country/irn/partner/prk

[58] Instituto para la Educación de Unificación. (2025). 북한 이해 2025. [Entendiendo Corea del Norte 2025]. Disponible en: https://www.unikorea.go.kr/books/understand/understand/under_NK_2025/index.html

[59] Korea Trade-Investment Promotion Agency. (2014). 2013 북한 대외무역 동향. [Tendencias del comercio exterior de Corea del Norte 2013]. Disponible en: https://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/2/digital-files/c16960ef-f51c-018a-e053-b46464899664

[60] Korea Trade-Investment Promotion Agency. (2015). 2014 북한 대외무역 동향. [Tendencias del comercio exterior de Corea del Norte 2014]. Disponible en: https://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/2/digital-files/c16960ef-fc1b-018a-e053-b46464899664

productos de acero[61]. En ese mismo año revisaron las inversiones conjuntas y ampliaron la cooperación económica en la industria del tabaco[62].

En cuanto a las exportaciones de Irán a Corea del Norte, envío cereales, almidón, productos lácteos y productos de panadería con valor de 21.000 dólares en 2018[63]. Cabe destacar que en abril de 2024 una delegación del Ministerio de las Relaciones Económicas Externas norcoreano encabezada por el ministro Yun Jong-Ho visitó Irán por primera vez en cinco años con el objetivo de dialogar sobre la cooperación económica bilateral[64].

Según estos listados, los productos exportados desde Corea del Norte a Irán parecen corresponder a una necesidad creada por las sanciones internacionales. Según un informe de *Human Rights Watch*, bajo las sanciones estadounidenses no se permite la exportación de determinadas vacunas, dispositivos médicos y productos biológicos y químicos, bajo la premisa de que podrían utilizarse para producir armas. El informe también explica que, aunque la Organización de Medicamentos y Alimentos de Irán afirma que el país produce el 97 % de los medicamentos que consume, un tercio de ellos dependen de materiales y otros medicamentos importados, especialmente aquellos necesarios para tratamiento de enfermedades poco comunes y el cáncer[65].

Corea del Norte también se encontró en condiciones desesperadas debido a las sanciones, que afectaron a áreas económicas que no estaban relacionadas exclusivamente a la producción de armas o misiles. Tras la quinta prueba nuclear, la Resolución 2321 del Consejo de Seguridad de la ONU de 30 de noviembre de 2016 introdujo, entre otras cuestiones, un límite en las exportaciones de carbón y minerales. Al año siguiente, tras el lanzamiento del misil balístico intercontinental (ICBM) Hwasong-14, la Resolución 2371 de 5 de agosto de 2017 prohibió las exportaciones de carbón,

---

[61] Korea Trade-Investment Promotion Agency. (2016). 2015 북한 대외무역 동향. [Tendencias del comercio exterior de Corea del Norte 2015]. Disponible en: https://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/2/digital-files/c16960f0-010a-018a-e053-b46464899664

[62] Iran, North Korea review joint investments in tobacco industry. (19 de septiembre de 2015). *Islamic Republic News Agency*. Disponible en: https://en.irna.ir/news/81765542/Iran-North-Korea-review-joint-investments-in-tobacco-industry

[63] Korea Trade-Investment Promotion Agency. (2019). 2018 북한 대외무역 동향. [Tendencias del comercio exterior de Corea del Norte 2018]. Disponible en: https://dl.kotra.or.kr/pyxis-api/2/digital-files/c16960f0-08a3-018a-e053-b46464899664

[64] Véase https://kcnawatch.org/newstream/1714015333-535255860/delegation-of-dprk-ministry-of-external-economic-relations-leaves-for-iran/ y https://www.nknews.org/2024/04/north-korea-and-iran-to-hold-talks-on-economic-cooperation-in-tehran/

[65] Disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/iran1019sanctions_web.pdf

hierro, mineral de hierro, marisco, estaño y mineral de estaño. Después de la sexta prueba nuclear, la Resolución 2375 de 11 de septiembre de 2017 prohibió el suministro de petróleo crudo a Corea del Norte, así como la exportación de productos textiles a otros países. Más tarde tras el lanzamiento del ICBM Hwasong-15, la Resolución 2397 de 22 de diciembre de 2017 endureció las restricciones sobre el suministro de petróleo y las importaciones y exportaciones de diferentes productos[66].

Según un informe presentado por la organización *Nodutdol* para el Desarrollo de la Comunidad Coreana a la Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos (ACNUDH), como resultado de dichas sanciones el comercio del país norcoreano se redujo a la mitad en 2018: las exportaciones se desplomaron un 86,3 %, mientras que las importaciones disminuyeron un 31,2 %[67]. Asimismo, las barreras administrativas a la ayuda humanitaria causaron casi 4 000 muertes que podían haberse evitado solo en 2018, de las cuales 1 650 (41,58%) se debieron a malnutrición aguda grave[68]. La situación en Corea del Norte también explica por qué las exportaciones declaradas de Irán hacia ella son exclusivamente productos de panadería. De hecho, en junio de 2015 las autoridades norcoreanas pidieron apoyo a la Sociedad de la Media Luna Roja de Irán para paliar la hambruna que sufría el país[69].

Cooperación militar y tecnológica

Diversos informes señalan que el programa de misiles iraní ha estado considerablemente influenciado por la tecnología y los misiles norcoreanos. En la década de los 2000, Irán trabajó en la mejora de su misil balístico de medio alcance Shahab-3 para que pudiera alcanzar los dos mil kilómetros. Es probable que en su prueba de enero de 2006 utilizara un misil norcoreano No Dong-B más avanzado[70]. Más tarde, en 2010 Irán presentó el Simorgh, un vehículo de lanzamiento espacial (SLV) de dos etapas y combustible líquido

[66] Instituto para la Educación de Unificación. (2025). 북한 이해 2025. [Entendiendo Corea del Norte 2025]. Disponible en: https://www.unikorea.go.kr/books/understand/understand/under_NK_2025/index.html
[67] Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/ucm/cfis/secondary-sanctions/2022-09-14/submission-secondary-sanctions-and-sanctions-in-cyber-world-HRC-51-nodutdol.pdf
[68] Disponible en el enlace anterior.
[69] North Korea appeals for help from Iran Red Crescent Society. (30 de junio de 2015). *Islamic Republic News Agency*. Disponible en: https://en.irna.ir/news/81666059/North-Korea-appeals-for-help-from-Iran-Red-Crescent-Society
[70] MISTRY, D. (2007). European Missile Defense: Assessing Iran's ICBM Capabilities. *Arms Control Association*. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2007-10/iran-nuclear-briefs/european-missile-defense-assessing-irans-icbm-capabilities

que utiliza motores del misil Shahab-3[71]. Un análisis del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos explica en detalle este cohete portador y el papel que ha desempeñado la tecnología norcoreana en su desarrollo[72].

Los misiles de las series Shahab y Simorgh no son los únicos que se sospecha que Irán ha desarrollado basándose en tecnología norcoreana. El Khorramshahr, un MRBM de una sola etapa de combustible líquido, probablemente derive del misil norcoreano Musudan, que utiliza tecnología y equipos diseñados para el SLBM soviético R-27. Existen informaciones que indican que Irán adquirió dieciocho de estos misiles a Corea del Norte alrededor de 2005[73]. También se ha señalado que la tecnología de propulsión sólida que empleó en su SLBM KN-11 es idéntica a la utilizada por el MRBM Sajjil iraní[74].

Asimismo, en agosto de 2011 aparecieron informes que anotaban que Corea del Norte había vendido a Irán un software especializado capaz de simular con alta precisión explosiones nucleares. Según informes oficiales occidentales esto formaría parte de un acuerdo de 100 millones de dólares para formación nuclear y tecnología sobre misiles[75].

En 2015 surgieron nuevos informes sobre cooperación entre ambos países, que afirmaban que una delegación norcoreana formada por expertos nucleares y de misiles habían visitado instalaciones nucleares cerca de Teherán en abril del mismo año[76]. En 2016 el gobierno estadounidense sancionó a un oficial de la empresa iraní Shahid Hemmat Industrial Group (SHIG), responsable de sus programas de misiles balísticos. Tres años antes, había sido acusada de enviar a sus técnicos a Corea del Norte para trabajar en un propulsor de cohetes de ochenta toneladas[77].

A pesar de que no hay informes recientes de cooperación militar y tecnológica, se podría atribuir a que ambos países han alcanzado los objetivos que se propusieron cuando

[71] Disponible en: https://missilethreat.csis.org/missile/simorgh/
[72] Disponible en: https://www.iiss.org/globalassets/media-library---content--migration/files/research-papers/open-source-analysis-of-irans-missile-and-uav-capabilities-and-proliferation.pdf
[73] Disponible en el enlace anterior.
[74] ELLEMAN, M. (2016). North Korea-Iran Missile Cooperation. *38 North*. Disponible en: https://www.38north.org/2016/09/melleman092216/
[75] Institute for Science and International Security. (2011). Two Recent Media Reports to Note on Iran's Nuclear Program. Disponible en: https://isis-online.org/isis-reports/two-recent-media-reports-to-note-on-irans-nuclear-program/
[76] IRISH, J. (28 de mayo de 2015). North Korean nuclear, missile experts visit Iran - dissidents. *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/article/uk-iran-northkorea-dissidents-idUKKBN0OD08020150528/
[77] Citado en United Against Nuclear Iran. (2024). Iran & North Korea: Proliferation Partners. Disponible en: https://www.unitedagainstnucleariran.com/sites/default/files/Update_Iran%20%20North%20Korea_%20Proliferation%20Partners.pdf

iniciaron su colaboración. Corea del Norte ha logrado obtener suficiente capacidad nuclear y convertirse en un Estado nuclear. En el caso de Irán, ha adquirido el conocimiento necesario para desarrollar su programa de misiles. A pesar de que aún depende de proveedores extranjeros para ciertos componentes y equipamiento, tiene la capacidad técnica e industrial para desarrollar misiles de largo alcance, como señala un informe de Michael Elleman, antiguo director de No Proliferación y Política Nuclear[78].

Por último, cabe señalar que no hay constancia de esos intercambios en fuentes oficiales, como informes sobre comercio y noticias estatales norcoreanas, sino que la mayoría de la información sobre cooperación militar y tecnológica procede de agencias de inteligencia e informes gubernamentales externos, con lo que deben ser tomados con la cautela necesaria.

Intercambios culturales

Irán y Corea del Norte mantienen vínculos culturales importantes que se han difundido principalmente a través de las agencias de noticias norcoreanas como *Rodong Sinmun*, KCNA y *Voice of Korea*. En octubre de 2003 se firmó en Teherán el plan para el intercambio cultural bilateral de 2003-2005[79], en enero de 2007 el plan para el intercambio cultural y científico de 2007-2009 en Pionyang[80] y en abril de 2010 el de intercambio cultural y científico de 2010-2012[81].

Las fechas importantes de Irán y Corea del Norte se siguen conmemorando en ambos países para reafirmar sus buenas relaciones. Por ejemplo, el aniversario del nacimiento de Kim Jong-Il (Día de la Estrella Brillante) se celebra en Teherán con actos políticos y culturales como exposiciones fotográficas y cinematográficas[82]. El aniversario de la Revolución Islámica se celebra en la embajada iraní en Pionyang en el que participan miembros del Comité Coreano para las Relaciones Culturales con Países Extranjeros, la

[78] ELLEMAN, M. (2024). Iran's Ballistic Missile Program. *The Iran Premier.* Disponible en: https://iranprimer.usip.org/resource/irans-ballistic-missile-program
[79] Plan for 2003-2005 Cultural Exchange Signed between DPRK and Iran. (4 de octubre de 2003). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1452003698-933943120/plan-for-2003-2005-cultural-exchange-signed-between-dprk-and-iran/
[80] DPRK-Iranian Cultural and Scientific Exchange Plan Signed. (20 de enero de 2007). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451885233-893071514/dprk-iranian-cultural-and-scientific-exchange-plan-signed/
[81] DPRK and Iran Cooperate in Culture and Science. (22 de abril de 2010). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451888473-875794507/dprk-and-iran-cooperate-in-culture-and-science/
[82] Day of Shining Star to be Celebrated in Iran. (4 de febrero de 2013). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451900797-151948860/day-of-shining-star-to-be-celebrated-in-iran/

Asociación de Amistad entre la RPDC e Irán y la embajada iraní en Pionyang[83]. En la conmemoración de la Revolución Islámica en 2024 los participantes norcoreanos e iraníes disfrutaron incluso de una actuación de los estudiantes de la Escuela Secundaria de Amistad Corea-Irán del condado de Sosong[84]. También se ha celebrado en varias ocasiones la Semana de la Amistad entre Irán y la RPDC[85].

Relaciones en perspectiva: la guerra entre Irán e Israel y el nuevo gobierno surcoreano

El 13 de junio de 2025 Israel realizó ataques preventivos contra el programa nuclear iraní. El presidente israelí Isaac Herzog afirmó que se llevaron a cabo con el objetivo de «neutralizar una amenaza inmediata y existencial» para el pueblo israelí, argumentando que el régimen iraní había desestabilizado la región «mientras trabajaba sin descanso para avanzar en sus capacidades nucleares militares y ampliar su arsenal de misiles balísticos»[86]. Posteriormente, el 21 de junio de 2025 Estados Unidos bombardeó tres instalaciones nucleares iraníes ubicadas en Fordow, Natanz y Isfahán. Sin embargo, la valoración de la repercusión de los ataques indica que no ha logrado eliminar por completo las capacidades nucleares iraníes, sino que sólo se ha conseguido retrasar su programa nuclear unos meses, a pesar de las afirmaciones del presidente Trump de que las instalaciones nucleares clave habían sido «completa y totalmente destruidas»[87].

Tres meses después de esos bombardeos, el 9 de septiembre de 2025 el ministro de Asuntos Exteriores iraní Abbas Araghchi y el director general del OIEA, Rafael Grossi, firmaron un acuerdo en El Cairo, que tenía como objetivo reanudar las inspecciones nucleares en Irán bajo la aplicación del acuerdo de salvaguardias del TNP. Esto se consideró un avance positivo después de que el presidente Masoud Pezeshkian firmara

[83] Anniversary of Victory of Iranian Islamic Revolution Marked. (21 de febrero de 2008). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451886547-841652232/anniversary-of-victory-of-iranian-islamic-revolution-marked/
[84] 45th anniversary of victory of Islamic revolution in Iran marked. (8 de febrero de 2024). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1707383050-724561863/45th-anniversary-of-victory-of-islamic-revolution-in-iran-marked/
[85] Week of Iran-DPRK Friendship Opens in Tehran. (18 de octubre de 2009). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1451887979-176361057/week-of-iran-dprk-friendship-opens-in-tehran/
[86] Disponible en: https://www.gov.il/en/pages/statement-by-president-herzog-13-jun-2025
[87] Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=8dxuWJ5m9mU

una ley que suspendía toda cooperación con el organismo de control nuclear de la ONU el 2 de julio anterior.

Sin embargo, el 20 de septiembre de 2025 el Consejo Supremo de Seguridad Nacional iraní (SNSC) anunció que anulaba la cooperación con el OIEA después de que el Consejo de Seguridad de la ONU no sacara adelante una resolución que buscaba impedir la imposición de nuevas sanciones internacionales contra Irán como consecuencia de que Reino Unido, Francia y Alemania lo acusaran de incumplir los compromisos establecidos en el PAIC[88]. El 2 de noviembre, el presidente Pezeshkian declaró que Irán reconstruirá sus instalaciones nucleares, pero que no busca convertirse en un Estado nuclear, sino que tiene como objetivo «resolver los problemas de la población, las enfermedades y la salud de las personas»[89]. Por su parte, el presidente Trump ha amenazado con tomar represalias.

En cuanto a Corea del Norte queda por determinar si los intentos de acercamiento del gobierno surcoreano lograrán obtener resultados, algo que parece improbable. Tras la crisis política que azotó Corea del Sur tras la declaración del estado de ley marcial por el expresidente Yoon Suk-Yeol en diciembre de 2024, resultó elegido Lee Jae-Myung como nuevo presidente. El gobierno de Lee ha optado por la diplomacia pragmática, buscando acercarse tanto a China como a Corea del Norte, lo que supone un cambio sustancial con respecto al gobierno anterior. Yoon Suk-Yeol tenía una postura agresiva contra Pionyang e incluso surgieron informes durante la crisis de la ley marcial que lo acusaban de conspirar para provocar un ataque norcoreano contra su propio país[90]. Además, es conveniente señalar que durante el mandato de Yoon creció significativamente el sentimiento antichino y sigue prevaleciendo entre sus seguidores. Por el contrario, el nuevo gobierno surcoreano ha aprovechado la oportunidad para tratar de hacer avances con respecto a ambos vecinos.

Sin embargo, en este momento, las dos Coreas se encuentran en polos opuestos en esta situación. El 23 de noviembre de 2025 el presidente Lee declaró que la reunificación con Corea del Norte es su «objetivo final y un deber constitucional» y se comprometió a

[88] Disponible en: https://www.presstv.ir/Detail/2025/09/20/755397/Iran-suspend-cooperation-IAEA-
[89] Citado en Iran's president says Tehran will rebuild its nuclear facilities. (2 de noviembre de 2025). *Reuters*. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/iran-will-rebuild-its-nuclear-facilities-with-greater-power-president-says-2025-11-02/
[90] Se puede leer un informe relacionado en: https://www.koreatimes.co.kr/opinion/20250717/did-former-president-yoon-try-to-provoke-north-korea-to-attack

lograrla a través del diálogo, en lugar de mediante acciones unilaterales[91]. Sin embargo, la realidad de las dos Coreas está muy lejos de esa aspiración, que el presidente Moon Jae-In (2017-2022) había fijado como objetivo para 2045. En julio de 2025 Kim Yo-Jong dejó claro que el régimen norcoreano no tiene intención de mantener relaciones cordiales con el sur y mucho menos de convertirse de nuevo en una misma nación afirmando que «Las relaciones entre la RPDC y la República de Corea han sobrepasado irreversiblemente la zona temporal del concepto de nación homogénea»[92].

El 3 de septiembre de 2025 los presidentes Xi Jinping y Vladimir Putin y Kim Jong-Un se reunieron en Pekín con motivo del desfile militar del 80º aniversario del fin de la Segunda Guerra Mundial en China. El presidente de la Asamblea Nacional surcoreana, Woo Won-shik, aprovechó la ocasión para comunicar al viceprimer chino Ding Xuexiang que la de Xi a Seúl con motivo del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) podría convertirse en un factor decisivo para mejorar la cooperación entre Corea del Sur y China[93]. Woo también intentó entablar una conversación con Kim, aunque sin éxito, ya que parece que lo evitó, devolviéndole una respuesta corta y evasiva[94]. Mientras se producían esos intentos de acercamiento, Corea del Sur, Japón y Estados Unidos realizaron ejercicios militares del 15 al 19 de septiembre. Además, hay que tener en cuenta el estrechamiento de la cooperación y alianza existente entre Corea del Norte y Rusia, especialmente tras la firma en Pionyang de su Tratado de Asociación Estratégica Integral en junio de 2024, que incluye una cláusula de defensa mutua en caso de agresión contra cualquiera de ellos.

A todo esto se le añade la cuestión de los submarinos nucleares: cabe destacar el reciente acuerdo entre Corea del Sur y Estados Unidos en esta materia[95], así como la publicación el 25 de diciembre de 2025 por parte de Corea del Norte de una imagen de

[91] KIM, E. (23 de noviembre de 2025). Lee says S. Korea's ultimate goal is reunification with N. Korea. *Yonhap News*. Disponible en: https://en.yna.co.kr/view/AEN20251123004800315

[92] Press statement of Kim Yo Jong, Vice-Department Director of CC, WPK. (28 de julio de 2025). *KCNA Watch*. Disponible en: https://kcnawatch.org/newstream/1753779823-729561779/press-statement-of-kim-yo-jong-vice-department-director-of-cc-wpk/

[93] Woo Won Shik subrayó en Pekín que una visita de Xi a Corea impulsaría la relación bilateral. (5 de septiembre de 2025). *KBS World.* Disponible en: https://world.kbs.co.kr/service/news_view.htm?lang=s&Seq_Code=94707

[94] KIM, M. (4 de septiembre de 2024). 우원식 "7년 만에 다시 봅니다" 김정은 "네" [Woo Won Shik dice «Hacía 7 años que no nos veíamos»; Kim Jong-Un responde «Sí».] *Chosun Ilbo*. Disponible en: https://www.chosun.com/politics/north_korea/2025/09/03/AXIURM53GVAQ5AAJGZBNEBEVM4/

[95] SQUASSONI, S. (12 de diciembre de 2025). How nuclear submarines could pave the way for nuclear weapons in South Korea. *Bulletin of the Atomic Scientists*. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/12/how-nuclear-submarines-could-pave-the-way-for-nuclear-weapons-in-south-korea/

lo que sería, según los norcoreanos, un submarino estratégico de misiles guiados de propulsión nuclear en proceso de construcción[96].

Además, tras los ataques israelíes y estadounidenses contra instalaciones nucleares iraníes, volvió a surgir el tema de un eventual acuerdo nuclear con Corea del Norte o, incluso, la posibilidad de un ataque preventivo como los llevados a cabo contra Irán. Sin embargo, como se ha dicho antes, estos ataques no acabaron con las capacidades nucleares iraníes. Aunque sigue sin estar claro si Corea del Norte posee capacidad de segundo ataque (*second-strike capability*), es un Estado con capacidad nuclear plena e independiente, de modo que no sería fácil lanzar una ofensiva contra sus instalaciones y mucho menos tener éxito. También hay que tener en cuenta la existencia del Tratado de Asociación Estratégica Integral ruso-norcoreano en ese supuesto[97].

Irán ha reiterado su objetivo de reconstruir sus instalaciones nucleares, incluso después de las amenazas del presidente Trump de volver a atacar si decide ponerlas de nuevo en funcionamiento. Por su parte, Corea del Norte se niega al diálogo con Corea del Sur y ha puesto como condición para un acercamiento diplomático con Estados Unidos que la desnuclearización no sea tema de negociación. Conviene tener en consideración la intención de Teherán de reconstruir sus instalaciones nucleares, porque Pionyang podría convertirse en un valioso proveedor de materiales y personal, como se está viendo en el caso de su cooperación con Rusia.

Conclusión

Irán y Corea del Norte estrecharon sus relaciones en un periodo en el que era coherente con sus intereses y posiciones ideológicas. En las décadas siguientes colaboraron entre sí para contrarrestar las consecuencias de guerras y el aislamiento internacional. Sus lazos se han mantenido fuertes a lo largo de las décadas. En líneas generales sus relaciones se basan en la necesidad compartida de contrarrestar una amenaza externa

[96] YONHAP. (2 de enero de 2025). Top security adviser raíces alarm about N. Korea's unveiling of what it calls nuclear sub. *The Korea Times.* Disponible en: https://www.koreatimes.co.kr/foreignaffairs/northkorea/20260102/top-security-adviser-raises-alarm-about-n-koreas-unveiling-of-what-it-calls-nuclear-subn

[97] PÉREZ GIL, L. (2025). Poderío nuclear de Rusia: nuevos planteamientos sobre capacidades y doctrina de empleo, en *Panorama nuclear global* (Pérez Gil, L. coord.). Cuaderno de Estrategia IEEE 229. Madrid: Ministerio de Defensa, pp. 71-106. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2557568/CE_229_Cap02.pdf/

–de Estados Unidos y sus aliados– y de reforzar sus capacidades militares para enfrentarla.

La cooperación tecnológica y militar entre ambos ha sido clave para alcanzar sus propios objetivos estratégicos. La tecnología norcoreana ha sido fundamental para el desarrollo de los programas de misiles y nuclear iraní. Por su parte, los intercambios con Irán contribuyeron a la economía de Corea del Norte. Este último logró convertirse en un Estado nuclear y ha dejado claro que no tiene intención de renunciar a esa condición bajo ninguna circunstancia. En el caso iraní, su programa nuclear parece haber sobrevivido a los ataques israelíes y estadounidenses y se encuentra en proceso de reconstruir las instalaciones destruidas.

Los dos países han buscado consolidar su relación en momentos de necesidad, como en el caso de la reciente crisis diplomática de Irán con Corea del Sur. El régimen norcoreano se apresuró a mostrar su apoyo a Teherán tras los ataques de Israel y Estados Unidos. Por tanto, cabe esperar una mayor cooperación entre ambos países en períodos de inestabilidad, más aún ahora cuando sus programas nucleares continúan siendo un tema central en la política internacional.

Silvia María Miranda Vega
Máster en Estudios Árabes e Islámicos Contemporáneos, UAM

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

17/2026 13 de febrero de 2026

Daniel Maldonado Rodríguez *

Un proyecto político insurgente-terrorista: Un análisis del caso de Al-Shabaab en Somalia

Un proyecto político insurgente-terrorista: Un análisis del caso de Al-Shabaab en Somalia

Resumen:

El Cuerno de África es una región en constante desafío, en la que la mayoría de sus conflictos armados, se encuentran arraigados a proyectos de construcción de Estado fragmentados o incompletos. Esta debilidad, y los persistentes cuestionamientos a la legitimidad estatal, han creado un sofocante ecosistema mediado por la violencia. La inestabilidad interna somalí, encuentra su origen en las tensiones clánicas por el reparto del poder, que erosionan al Estado en favor de los grupos insurgentes y terroristas, como Al-Shabaab. La insurgencia nace cuando existen posibilidades de controlar el poder, y en ocasiones, utiliza el terrorismo como una herramienta capaz de socavar la legitimidad estatal y por tanto, la confianza Estado-sociedad. A lo largo del artículo se explora el proceso de construcción del Estado para comprender su derrumbamiento. Estos grupos, aprovechando la inestabilidad, han conseguido explotar la vulnerabilidad de un estrato de la sociedad que sufre. Las narrativas son la vertebración del descontento y su orientación hacia unos objetivos políticos, que distan de solucionar su situación.

Palabras clave:

Gobernanza, insurgencia, terrorismo, radicalización, Somalia, Al-Shabaab.

*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 Maldonado Rodríguez

A political insurgent terrorist project: An analysis of the Al-Shabaab case in Somalia.

Abstract:

The Horn of Africa is a region facing constant challenges, where most of its armed conflicts are rooted in fragmented or incomplete state projects. This weakness and the persistent challenges to legitimacy have created a suffocating ecosystem shaped by violence. The Somali internal instability originates from clan-based tensions over the distribution of power, that erode the state in favour of insurgent and terrorist groups as Al-Shabaab. Insurgency arises when there are opportunities to control power, and at times it uses terrorism as a tool capable of undermining state legitimacy and therefore, social trust. Throughout this paper, state building is explored in order to understand its collapse. These groups, taking advantage of instability, have managed to exploit vulnerabilities of a segment of society that suffers. The narratives are the framework of discontent and its orientation to their political objectives, which are far from the solution to their problems.

Keywords:

Governance, insurgency, terrorism, radicalisation, Somalia, Al-Shabaab

Estado, insurgencia y terrorismo

La solidez del Estado y la liquidez terrorista

El Estado tal y como lo conocemos, es el resultado del constante interés humano por organizarnos social y políticamente. Es una organización política de carácter institucional y continuado, en la que su aparato administrativo reclama con éxito el monopolio de la fuerza legítima para la realización del ordenamiento vigente[1]. Es el administrador de su paz, y utilizará, incluso, la guerra para mantenerla. Para ello ejercerá la gobernabilidad, entendida como «el conjunto de instituciones tácticas y reflexiones que toman como objeto esencial a la población, como forma de saber a la economía política y como instrumento técnico esencial a los dispositivos de seguridad»[2]. La integridad del proyecto estatal, dependerá de su capacidad de ejercer la fuerza, a pesar de las resistencias y sobre todo de su capacidad de legitimarla, y, por tanto, de hacerla aceptable.

A medida que maduran los Estados, la gobernabilidad sustituye la fuerza bruta por la disciplina, una forma menos visible de control, adiestramiento y normalización social. Esto nos invita a «dejar de describir el poder en términos negativos, excluye, reprime, rechaza, censura, abstrae, disimula, oculta […] el poder produce: produce realidad, produce ámbitos de objetos y rituales de verdad[3]». Para ello se nutrirá de los discursos, lugar donde el poder descansa y es fuente de su legitimación. La legitimación de un Estado, dependerá de su capacidad de generar discursos sociales creíbles, en favor de su naturaleza, forma y mantenimiento. De lo contrario, se abrirá la puerta a nuevos actores, que pretenden hacer de su violencia política una herramienta legítima, generando una relación pendular, en la que la legitimación del rebelde provoca la deslegitimación del Estado.

En este escenario, el arma es el relato y la verdad la bala, lo que reubica el nido del poder, desplazando la batalla al campo de la cognición humana. Este es el centro de gravedad del comportamiento humano, y un objetivo bajo constantes ataques[4]. A medida que se desregulariza la violencia, actores como la insurgencia y el terrorismo cuestionan

[1] MARTINEZ-FERRO. «Legitimidad, dominación y derecho en la teoría sociológica del Estado de Max Weber», Revista de Estudios Socio-Jurídicos. 2010. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3268087
[2] LÓPEZ. «Biopolítica, liberalismo y neoliberalismo», Docta Complutense. 2010. pp,2. Disponible en: https://docta.ucm.es/rest/api/core/bitstreams/b493deb0-5584-4813-b561-1f64a383b4b8/content
[3] FOUCAULT. «Vigilar y castigar», Siglo XXI de España. 1978. pp,180.
[4] INNOVATION HUB, visto en GIORGI & WALKER. «Guerra cognitiva», CEFA DIGITAL. 01/12/2022. Disponible en: https://cefadigital.edu.ar/handle/1847939/2316?locale=en

al Estado, el primero desafiando su estructura y el segundo, rompiendo su legitimación social. La legitimación política es el objetivo final del conflicto, puesto que quien pueda convencer, tendrá la capacidad de legitimar su fuerza o violencia, e imponer los parámetros políticos que definan la organización social y forma o no, del Estado.

La construcción de la amenaza: La teoría de la securitización

Los Estados tienen que lidiar con la diferencia, puesto que allí donde hay poder, hay resistencia. El poder es un mercado, más o menos cerrado, muy atractivo tanto para individuos como grupos. La era de la globalización, la modernidad radicalizada, y sus avances tecnológicos, han provocado retos más complejos e interconectados, que escapan cada vez más del control de los Estados, especialmente de los débiles. En esta nueva sociedad del riesgo, la preocupación por la seguridad ha invadido la vida social y personal, posicionándola como un eje fundamental de la política estatal. Cuando existe riesgo, pero no peligro, hablamos de seguridad, comprendida esta como una situación libre de amenazas a los valores nobles[5].

La teoría de la securitización (1983) de Barry Buzan y sucesores, profundiza en la noción de seguridad, y reconoce que una amenaza además es, un consenso entre líderes políticos. Esto nos advierte de la subjetividad de la seguridad, y de su proceso de construcción, puesto que para que un problema social sea securitizado, debe ser presentado en sociedad, de manera convincente por las élites y responsables de las políticas públicas, como una amenaza significativa o existencial[6]. De esta forma, solo cuando el etiquetamiento es exitoso entre todos los actores de una sociedad, la movilización defensiva de recursos, es legítima. De nuevo, esta capacidad dependerá de la fuerza discursiva del Estado y sobre todo, de la confianza Estado-sociedad.

La interpretación de la seguridad, y sobre todo de quien atenta contra ella, es un ámbito en disputa. Los grupos insurgentes, esas células sociales que mutan en Estados con sistemas inmunológicos débiles, utilizan el terrorismo y sus aparatos propagandísticos, para convencer a unos pocos que viven enfadados y tienen miedo, de que el verdadero enemigo, quien provoca su miseria, es el Estado. Estos costureros, capaces de remendar

[5] AFRIYIE. «What fuels terrorism in Somalia? Perspectives from the jihadist group Al-Shabaab», Taylor & Francis Online. 24/10/2025. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/23311886.2025.2576151?scroll=top
[6] ídem

cualquier descosido social en su favor, utilizan una narrativa del enemigo, utilizando lenguaje bélico, instrumentalizando la religión y apelando a conflictos históricos y figuras heroicas como reclamo ideológico[7]. Este activo es y será aprovechado tanto por quien quiera emprender el terrorismo como por quien quiera contrarrestarlo.

Los conflictos en África: La estrategia insurgente y la herramienta terrorista

Para comprender la conflictividad en el continente africano, debemos remontarnos al nacimiento de sus Estados. A partir del final de la década de 1950 y principios de 1960, una oleada de independencias barrió África, y los nuevos Estados, empezaron a desarrollar sus ejércitos como símbolo de soberanía, estatus y honor en el sistema internacional[8]. Sin embargo, precisamente debido a la naturaleza del surgimiento de la mayoría de Estados africanos, que se produjo a través de la descolonización y no mediante un proceso de guerra […], los ejércitos africanos estaban por naturaleza mucho menos desarrollados[9]. La oleada de independencias, «otorgó de facto a los Estados descolonizados fronteras internacionales legítimas, incluso cuando estos Estados no ejercían un monopolio weberiano de la violencia sobre sus territorios»[10]. La debilidad de sus Estados, la falta de control y la crisis de identidad, provocó la proliferación de amenazas internas en búsqueda de colonizar el poder.

Durante 1970 y 1980, en plena Guerra Fría, las instaladas dictaduras militares tomaron bando, y defendían su soberanía a través de ejércitos informales, que desdibujaron las líneas entre lo civil y lo militar. Estos ejércitos eran o bien leales al régimen o bien competentes, pero rara vez ambas cosas[11]. En cuanto «el orden mundial bipolar se derrumbó con la desaparición de la Unión Soviética en 1991, el retiro de las dos superpotencias del continente creó un vacío de seguridad»[12], evidenciando la relación de dependencia que tenían aquellos ejércitos con sus donantes. Esta década de anarquía y abandono del continente africano, liberó la violencia y se instaló en los

[7] ídem
[8] WARNER & THALER. «Dynamique et diversité des armées africaines: État des connaissances», Afrique contemporaine. 2016. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7295068
[9] ídem
[10] WARNER & THALER. «Dynamique et diversité des armées africaines: État des connaissances», Afrique contemporaine. 2016. pp,3. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7295068
[11] HOWE visto en WARNER & THALER. «Dynamique et diversité des armées africaines: État des connaissances», Afrique contemporaine. 2016. pp,3. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7295068
[12] WARNER & THALER. «Dynamique et diversité des armées africaines: État des connaissances», Afrique contemporaine. 2016. pp,3. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7295068

ejércitos de los jóvenes Estados ahora «en declive, debilitados por la reducción de los presupuestos, las presiones internacionales para disminuir los efectivos y desmovilizar, y la ausencia de la asistencia militar[13]. La vulnerabilidad estatal y el vacío de seguridad confeccionaron un ecosistema político desregularizado y mediado por la violencia.

La insurgencia y el terrorismo, forman parte del amplio catálogo de amenazas asimétricas institucionalizadas en la región. La insurgencia, se emplea principalmente en zonas rurales, aisladas y empobrecidas, a través del enfrentamiento directo y el hostigamiento, hasta adueñarse parte del territorio, en cambio, el terrorismo se despliega en ciudades, donde la violencia en más visible y por tanto más eficaz en términos de propaganda[14]. Mientras que la primera pretende alcanzar el control político y territorial, la segunda, busca forzar cambios políticos. En Estados débiles, el control político y territorial es más probable, lo que facilita optar por una estrategia general de insurgencia, que incluya al terrorismo como una herramienta más de su escaleta. Para ello, tendrán que convencer a una parte de la población de que atentar contra su propia sociedad y Estado, es la única y legítima solución de su sufrimiento.

Radicalización y sociedad

Los descosidos del tejido social: La profesionalización de la rebeldía

El ser humano es un ser social, que requiere de la colectividad para su desarrollo y a medida que se desarrolla, se colectiviza. Lo que hace posible este entendimiento, se llama proceso socialización. Es un mecanismo de modelado cultural, a través del cual se aprenden las conductas adecuadas y las normas y valores que las rigen, que empieza en la infancia, pero que se prolonga a lo largo de toda la vida, en un proceso constante de adaptación. Como no vivimos en una sociedad con tal simetría, la interrupción de esta armonía social, y la ruptura de las normas, forma parte inseparable de la sociedad misma.

El interés por comprender este desgarro social, impulsó el nacimiento de la criminología, una ciencia estereotipada y por ende, desconocida. Las teorías de la anomia,

[13] ídem
[14] AZNAR. «Terrorismo y estrategia asimétrica», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2011. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7268007

consideraron que la conducta antisocial tiene su origen en la debilidad de las normas sociales. En los recovecos de la sociedad, donde no se ha solidificado la confianza estatal y las condiciones sociopolíticas son desfavorables, impera la violencia, y esta es «un espacio de anomia ya que tiende a escapar a cuantas limitaciones y constreñimientos se le impongan a su desarrollo»[15]. Entre sus consecuencias observamos la fragmentación de las relaciones sociales, la disipación de la confianza pública y la pérdida del sentido colectivo. Son escenarios fértiles para el florecimiento de ideas radicales, puesto que las posiciones extremistas resultan reconfortantes porque, al menos, su visión de futuro está claramente articulada[16].

Para comprender por qué alguien rompe las normas sociales, e incluso actúa contra su propia sociedad, debemos analizar cómo el individuo social percibe. Las teorías de la identidad social proponen que la sociedad se organiza a través de relaciones basadas en identidades sociales, que ayudan a las personas a definir quiénes son, quiénes son los demás y cómo distinguirse de ellos y de los otros[17]. Un individuo que «se siente agraviado porque sus expectativas sobre cómo debería ser su vida no se están cumpliendo, puede sentirse atraído por grupos que buscan cambiar el orden social»[18]. Este desajuste entre las normas sociales y las metas culturales, es considerado por Robert K. Merton, la explicación de la conducta anti social[19]. Cuando esto ocurre, los individuos buscan alternativas como: innovación, ritualismo, retreatismo y rebeldía. La insurgencia y el terrorismo, serán la expresión máxima de la rebelión, pues buscan la imposición de nuevos objetivos políticos a través de medios no legítimos: la violencia. Las personas que habitan este agravio, se sentirá atraídas por las identidades sociales que expliquen su miseria.

[15] AZNAR. «Terrorismo y estrategia asimétrica», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2011. pp,1. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7268007
[16] KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569
[17] ídem
[18] KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. pp,3. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569
[19] MERTON. «Social Structure and Anomie», American Sociological Review. 1938. Disponible en: https://www.jstor.org/stable/2084686

	OBJETIVOS CULTURALES	MEDIOS INSTITUCIONALIZADOS
CONFORMIDAD	ACEPTADOS	ACEPTADOS
INNOVACIÓN	ACEPTADOS	NEGADOS
RITUALISMO	NEGADOS	ACEPTADOS
RETREATISMO	NEGADOS	NEGADOS
REBELIÓN	NUEVOS	NUEVOS

Ilustración 1. Patrones culturales. Fuente Robert K. Merton, 1938 y elaboración propia.

Los grupos terroristas e insurgentes proyectarán como gancho, una agenda que inspira ira y agravio, vinculando al individuo con el grupo, y que con el tiempo se convertirá en la esencia misma de la vida de la persona[20]. Proporcionarán incluso empleo, medios de subsistencia, apoyo moral, espiritual y física y provocarán que la persona se case con el grupo y viva dentro de él[21]. El individuo adoptará esa identidad de grupo, como parte de su propio autoconcepto, lo que deriva en la construcción de una identidad colectiva[22]. A través de las redes sociales, físicas o no, se emprende un viaje migratorio identitario de la normalidad al extremismo, en el que la frustración, la humillación, la indignación, la ira y la culpa, causan el movimiento. A este proceso de explotación, que hibrida las condiciones ambientales y personales, lo he bautizado como la profesionalización de la rebeldía.

[20] KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569
[21] ídem
[22] BOTHA & ABDILE. «Radicalisation and al-Shabaab Recruitment in Somalia», Institute for Security Studies. 2014. Disponible en: https://www.peacemakersnetwork.org/radicalisation-al-shabaab-recruitment-somalia/

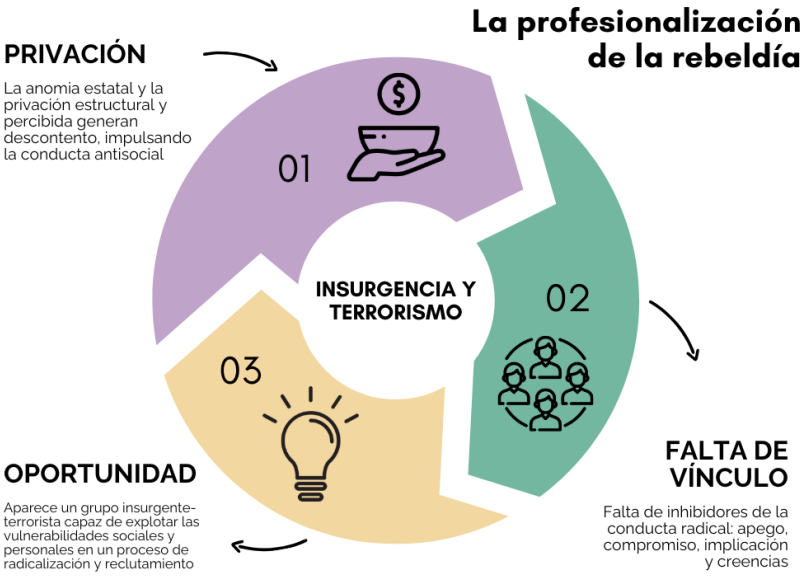


Ilustración 2. La profesionalización de la rebeldía. Fuente y elaboración propia.

El caso de Al-Shabaab en Somalia

El nacimiento de Al-Shabaab: La fragilidad del Estado somalí

En el año 1960 Somalia, alcanza su independencia, tras un controvertido proceso de unificación del antiguo protectorado de la Somalilandia británica y la Somalia italiana, dejando un agridulce sabor en boca. En este nuevo reparto del mapa, parte de los antiguos territorios de la histórica Gran Somalia, donde habita mayoritariamente la etnia somalí, quedaron bajo las fronteras de Etiopía, Kenia y la actual Yibuti. El nuevo Estado comenzaba sus andaduras con un picor en la espalda que no alcanzaba a rascar. Sin embargo, este nuevo Estado iniciaba su soberanía, «con las mejores condiciones sociales para convertirse en un Estado fuerte y unificado: una sola etnia (somalí), una sola lengua (somalí) y una sola religión (musulmana)»[23]. Un primer periodo democrático duró hasta 1969, y fue remplazado por un golpe de Estado liderado por Mohamed Siad Barre, que acabaría con el intento democrático y marcaría el inicio del desmoronamiento nacional. A finales de los años 80, los conflictos clánicos, provocaron la desintegración

[23] DÍEZ. «Somalia: la complejidad de construir estado», Dimensiones de la seguridad en la política europea y global. 2021. pp, 143. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7965136

del gobierno central en 1991, dejando una herida abierta y una escisión, la independencia de Somalilandia. Unas primeras células islamistas, despertaban en el territorio dando lugar al movimiento extremista *al-Ittihad al-Islami* (IAIA), vinculado a Al-Qaeda, que empezaba a tejer redes en suelo somalí.

Este espacio anómico de poder, dio paso a la guerra, y comprometió la inmunidad de un joven Estado como Somalia, conformando el inicio de un largo periodo de anemia estatal. Esta guerra albergó una pugna sangrienta por implantar una nueva paz fratricida, enfrentando a distintos clanes somalíes, lo que «hundió a Somalia en el caos total y en el más absoluto desgobierno, con los «señores de la guerra» de los distintos clanes detentando el poder en un «territorio no país» totalmente fragmentado y violento»[24]. Esta desarticulación del Estado provocó que emergiera, a través de las grietas, un complejo ecosistema de actores interesados en ocupar la vacante del poder. Concretamente su capital, Mogadiscio, fue una de las zonas más afectadas debido a la feroz pugna entre señores de la guerra por el control de sus barrios. La generalizada ausencia de ley, durante más de una década, fue aprovechada por tribunales islámicos locales que utilizaron la ley islámica (*sharía*) para imponer el orden. Aunque la mayoría de los somalíes, se reconocían en la rama moderada del Islam: el sufismo, aceptaron a estos tribunales, pues rellenaban el vacío que había dejado la desaparición de la policía y del sistema judicial[25].

En el año 2004, los principales señores de la guerra y líderes políticos, impulsaron la decimocuarta iniciativa desde 1991 para establecer un gobierno y un sistema parlamentario destinados a procurar la reconciliación nacional[26]. Como consecuencia, desde Kenia, con el apoyo de Etiopía y mediante la infusión de representantes clánicos, nace el Gobierno Federal de Transición (GFT). Al mismo tiempo, once tribunales islámicos se fundieron en la Unión de Tribunales Islámicos (UTI), incrementando notablemente su fuerza en Mogadiscio. Las facciones del UTI más radicales aprovecharon el control parcial para imponer una visión aún más estricta de la *sharía*. En los barrios bajo su dominio, las mujeres eran obligadas a taparse de cabeza a pies,

[24] DÍEZ. «Somalia: la complejidad de construir estado», Dimensiones de la seguridad en la política europea y global. 2021. pp, 144. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7965136
[25] WISE. «Al-Shabaab», Center for Strategic & International Studies. 15/07/2011. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/al-shabaab
[26] DE LA CORTE. «Al Shabaab en el Cuerno de África», Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7685751

el futbol estaba prohibido y aquellos percibidos como no islámicos eran brutalmente castigados[27]. Una de esas facciones era Al-Shabaab «Los jóvenes», que nace de forma independiente en los años 2000 y que sucede a la antigua organización islamista, AIAI.

En 2006, la UTI reunió la suficiente fuerza como para afianzarse en la capital y expandirse por la ruralidad. El incremento de poder del grupo alarmó a su vecino etíope y como reacción ante la aproximación de este a Baidoa, donde el GFT tenía su sede, lanzó una potente intervención militar (2006-2009) en suelo somalí, con el amparo de las Naciones Unidas (RES 1757) y la Unión Africana (UA), devolviendo rápidamente el control de Mogadiscio al GFT[28]. Como resultado, la UTI fue derrotada pero no disuelta, solo fragmentada en dos vertientes: La Alianza para la Re-liberación de Somalia (ARS) y otra más beligerante y radical, liderada por la facción guerrillera Al-Shabaab. Durante la invasión, Al-Shabaab, señaló como máxima prioridad, la expulsión de todo invasor extranjero y la vertebración de Somalia bajo un Estado unificado, lo que funcionó como un reclamo eficaz para engrosar sus filas y ganar apoyos locales[29].

La transformación de Al-Shabaab: La anarquía del camaleón

Al-Shabaab, vivió sus años de máximo esplendor, entre los años 2008-2011, convirtiéndose en un núcleo de poder relevante. Las tropas etíopes se retiraron en el año 2009, cuando aún las fuerzas de oposición eran débiles y descoordinadas. Durante el año 2010, eran una fuerza insurgente dominante, y llegaron «a controlar la práctica totalidad del sur de Somalia y una parte importante del centro, con Kismayo como su primer enclave urbano»[30]. Se nutrían de la ausencia de gobernanza, utilizando el caos como su combustible. A partir del año 2011, una grave sequía y hambruna asoló Somalia y junto a las ofensivas de AMISON (UA, respaldada por Naciones Unidas), GFT, y otras milicias, marcaron el inicio de su declive insurgente, y la pérdida progresiva de territorio. Las derrotas militares forzaron la mutación del grupo, lo que les obligó a ser menos insurgentes y más asimétricos, incrementando la intensidad de los atentados terroristas

[27] LACY visto en WISE. «Al-Shabaab», Center for Strategic & International Studies. 15/07/2011. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/al-shabaab
[28] DE LA CORTE. «Al Shabaab en el Cuerno de África», Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7685751
[29] ídem
[30] DE LA CORTE. «Al Shabaab en el Cuerno de África», Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015. pp,8. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7685751

y consolidándose en las zonas rurales del sur, allí donde el Estado gobierna solo sobre el papel.

Este giro forma parte de la cualidad intrínseca de los actores asimétricos, la anarquía del camaleón[31], que les asegura una adaptación estratégica y una innovación táctica casi constantes. Esto produjo tensiones internas, de las que emergió Ahmed Abdi Godane, y quien propició un giro en Al-Shabaab, adoptando una agenda yihadista global, que culminaría con la jura de lealtad a Al-Qaeda, el día 9 de febrero del año 2012. Esta mutación le convirtió en un actor híbrido, actuando a la vez como grupo insurgente nacional como un grupo terrorista internacional afiliado a AlQaeda. El grupo empezó a utilizar estrategias como suicidios bomba, explosivos improvisados, ataques *hit-and-run*, asesinatos, amenazas y ataques con granada, lo que les permitiría usar menos combatientes y crear más caos, destrucción y terror[32].

En ese mismo año 2012 con el objetivo de estabilizar la situación, se celebraron elecciones presidenciales. Hassan Sheikh Mohamud, líder del Partido Paz y Desarrollo (PDP) fue elegido por votación interna en el Parlamento Federal. Los intentos de institucionalidad, las agregadas intervenciones militares de Estados Unidos, Kenia y la UE, y la pérdida en 2014 de su carismático e implacable líder, Godane, pusieron al grupo a la defensiva[33]. En el año 2017 y en 2022, se volvieron a realizar elecciones indirectas. Estos esfuerzos aunque lejos de acabar con Al-Shabaab, han sido suficientes para securitizar y presentarle como una amenaza para la estabilidad regional, justificando respuestas excepcionales como operaciones militares y sanciones financieras[34]. Aun así, en el año, 2024, Somalia ocupó el séptimo puesto de países más afectados por el terrorismo[35].

[31] STOCKHAMMER. «The Case of Hybrid Terrorism» en Routledge Handbook of Transnational Terrorism. 2023. Disponible en: https://www.taylorfrancis.com/chapters/edit/10.4324/9781003326373-9/case-hybrid-terrorism-nicolas-stockhammer

[32] KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569

[33] [33] DE LA CORTE. «Al Shabaab en el Cuerno de África», Instituto Español de Estudios Estratégicos. 2015. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7685751

[34] AFRIYIE. «What fuels terrorism in Somalia? Perspectives from the jihadist group Al-Shabaab», Taylor & Francis Online. 24/10/2025. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/23311886.2025.2576151?scroll=top

[35] INSTITUTE FOR ECONOMICS AND PEACE visto en AFRIYIE. «What fuels terrorism in Somalia? Perspectives from the jihadist group Al-Shabaab», Taylor & Francis Online. 24/10/2025. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/23311886.2025.2576151?scroll=top

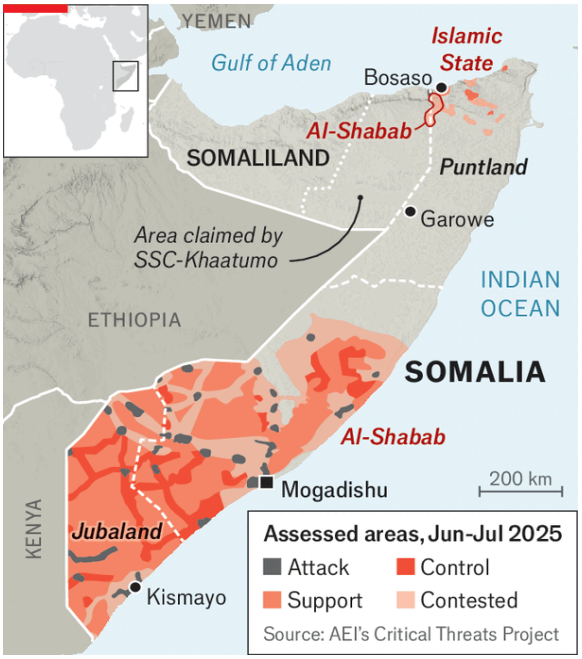


Ilustración 3. Áreas de influencia Al-Shabaab. Fuente y elaboración, Critical Threats Project, 2025.

Al-Shabaab, durante todo este proceso de construcción nacional, siguió formando parte de la vida política de Somalia, jugando un papel importante como mecanismo de poder paralelo[36]. A pesar de los avances en el proyecto nacional, una estructura sólida de gobierno estatal no arraiga, puesto que Somalia, «carece de canales institucionales para satisfacer las demandas de una sociedad estructuralmente descentralizada y, por tanto, es percibida como una entidad impuesta desde el exterior e ineficaz en la provisión de servicios básicos»[37]. El suelo político somalí labrado por una sociedad clánica, es un suelo en barbecho, incapaz de llevar a cabo un gobierno que hibride la gobernanza moderna centralizada y la tradicional clánica. Otros factores estructurales, como las contradicciones partidistas clánicas y la actividad terrorista de Al-Shabaab, impiden su florecimiento.

[36] CONTRERAS. «Somalia y la insurgencia de Al-Shabaab: análisis de poder paralelo en un Estado fragmentado», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 19/06/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/somalia_y_la_insurgencia_de_al-shabaab_2025_dieeeo50

[37] CONTRERAS. «Somalia y la insurgencia de Al-Shabaab: análisis de poder paralelo en un Estado fragmentado», Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 19/06/2025. pp,7. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/somalia_y_la_insurgencia_de_al-shabaab_2025_dieeeo50

Unirse a Al-Shabaab: El lado de los marginados

Un Estado puede crear realidades y cuando no lo hace, la sociedad entra en pánico puesto que la naturaleza aborrece el vacío. Somalia ha sufrido durante años la anomia, provocada por la ausencia de un gobierno central sólido y un sistema legal funcional, lo que ha derivado en caos. Allí donde impera la violencia, lo hace también la desviación, es decir, el descontento y el atractivo por la conducta antisocial. Esto ha sido una ventana de oportunidad para Al-Shabaab, pues ha impulsado desde su afiliación a AlQaeda, una narrativa particular, que tiene como pieza central la victimización y la idea de que el Islam y los musulmanes son víctimas de una campaña occidental que oprime a la *umma* y a los pobres[38]. En otras palabras, Al-Shabaab, se ha aprovechado y se aprovecha de la ira, la alienación y las crisis de identidad de los jóvenes somalíes, que buscan explicaciones y respuestas.

Cuando un Estado es incapaz de securitizar a los competidores por el poder, estos tienen la oportunidad de presentarse como una alternativa política, culminando un proceso de privatización del legítimo uso de la violencia. Al-Shabaab, ha desarrollado una estrategia de securitización inversa, posicionándose como garante frente a la intervención extranjera y a la autoridad política apóstata, y así retratando al Estado y a sus patrocinadores en un modo existencial[39]. La estructura de reclutamiento de Al-Shabaab se encarga de cosechar los frutos de su parcial legitimación social. Esta, se despliega en dos esferas: una centrada en el Cuerno de África, y la otra, en lo global, a través del ciber espacio, con el objetivo de llegar a los somalíes que viven en Occidente[40]. Un sistema refinado con ingentes cantidades de capital, que oscilan entre los 70-100$ millones, que obtienen a través de la recaudación de impuestos, extorsión, azúcar, contrabando y carbón[41].

La efectividad del sistema, dependerá de los factores de empuje y atracción. Mientras que los primeros, explican las condiciones vitales que arrastran a la ideología radical, los

[38] KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569
[39] INGIRIIS visto en KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569
[40] KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569
[41] UNITED NATIONS visto en KFIR «Al-Shabaab, Social Identity Group, Human (In)Security, and Counterterrorism», Studies in Conflict & Terrorism. 10/09/2016. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1057610X.2016.1236569

segundos, son los incentivos personales que conducen al reclutamiento. Por un lado, los *de empuje* son: pobreza y privación económica, débil gobernanza, marginación social, conflictos e inseguridad, abusos a los derechos humanos y violaciones sistemáticas[42]. Por otro lado, los *de atracción*, son: atractivo ideológico, sentimiento de pertenencia, incentivos económicos, propaganda efectiva y control del territorio[43].

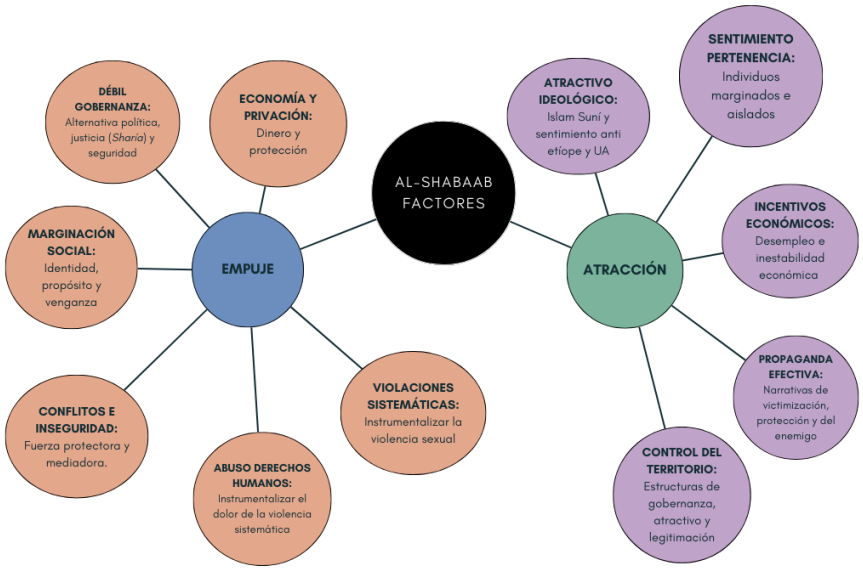


Ilustración 4. Factores de empuje y atracción. Fuente Appiah, 2025 y elaboración propia.

Esta estructura de reclutamiento, tiene como objetivo hacer brotar la semilla de la radicalización. Entre los días 14 y 28 de abril de 2014, se llevaron a cabo una serie de entrevistas en Mogadiscio a 88 miembros de Al-Shabaab, con el objetivo de generar datos sobre las causas de la radicalización y reclutamiento. Los resultados publicados[44], reflejan el perfil de los reclutados, y evidencian la radicalización como un proceso de explotación de la vulnerabilidad humana.

[42] AFRIYIE. «What fuels terrorism in Somalia? Perspectives from the jihadist group Al-Shabaab», Taylor & Francis Online. 24/10/2025. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/23311886.2025.2576151?scroll=top
[43] ídem
[44] BOTHA & ABDILE. «Radicalisation and al-Shabaab Recruitment in Somalia», Institute for Security Studies. 2014. Disponible en: https://www.peacemakersnetwork.org/radicalisation-al-shabaab-recruitment-somalia/

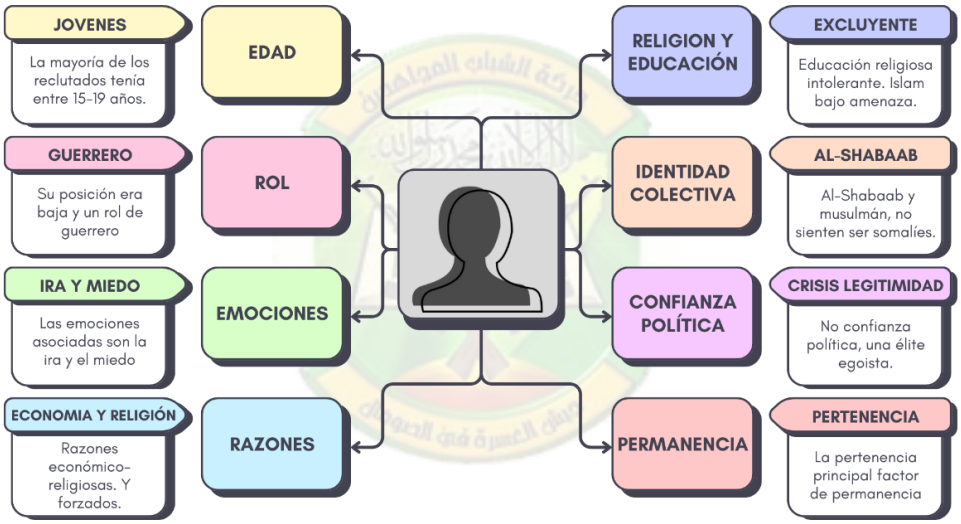


Ilustración 5. Reclutamiento Al-Shabaab. Fuente Botha, 2014 y elaboración propia.

En definitiva, el éxito de Al-Shabaab reside en su capacidad de impulsar una campaña de formación, a través de la cual profesionaliza la rebeldía de una parte de la sociedad somalí y más allá, que sangra. A medida que se debilite la gobernanza, aumentará la velocidad de la profesionalización y la fuerza con la que los grupos radicales empujan y atraen a los individuos. El descontento de los jóvenes, la falta de vínculo con la comunidad y el Estado y la existencia de un grupo terrorista político y vitalmente atractivo, culminan un proceso cruel, causando a una hemorragia incesante en uno de los costados del Estado somalí, astillando las costillas del Cuerno de África.

Ilustración 6. Rebeldía Al-Shabaab. Fuente y elaboración propia.

Las consecuencias de Al-Shabaab: Una sanguijuela de la gobernanza

Al-Shabaab, tiene tal capacidad destructiva que ramifica el daño en cascada. Otras consecuencias menos visibles son: inestabilidad geopolítica, afectación económica, destrucción socio-comunitaria y erosión del sector sanitario y la educación. Primero, la inestabilidad geopolítica, Al-Shabaab, ha formado alianzas con el grupo Ansar Allah, utilizando puertos somalíes para el tráfico de armas y comprometiendo la seguridad naval tanto en el golfo de Adén como en el Mar Rojo[45]. Además, ha desplazado a 2.9 millones de personas, impactando en los países vecinos, Kenia y Etiopía, que han acogido miles de refugiados somalíes[46]. En el ámbito económico, el sistema de gobierno paralelo de Al-Shabaab, financiado mediante la explotación económica, erosiona al gobierno y su capacidad para prestar servicios[47], así como la estabilidad económica familiar y nacional.

El impacto socio-comunitario reside en los ataques indiscriminados y masacres, que tienen como objetivo, activistas políticos, oficiales, periodistas, civiles, con un impacto

[45] AFRIYIE. «What fuels terrorism in Somalia? Perspectives from the jihadist group Al-Shabaab», Taylor & Francis Online. 24/10/2025. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/ref/10.1080/23311886.2025.2576151?scroll=top
[46] ídem
[47] ídem

particular en mujeres y niñas, que son doblemente victimizadas por la violencia de género. Otros sectores como el de la salud ha sido afectado, impidiendo el acceso de la sociedad somalí a servicios médicos vitales[48]. La educación también ha sido atacada sistemáticamente, imponiendo en ciertas escuelas, sistemas educativos restrictivos y en ocasiones, funcionando como parte de la maquinaria del reclutamiento. Todos estos efectos constrictivos, aprietan pero no ahogan, y se proyectan como un grito sordo, sonoro pero ignorado, en un mundo con orejas pero sin oído.

Conclusiones

Entre las grietas de un Estado fragmentado, emergen competidores por la gobernanza. La insurgencia y el terrorismo son amenazas asimétricas, que brotan de la sociedad, y que la carcomen. Una mala hierba que se nutre de la vulnerabilidad social y que capitaliza cuerpos frágiles, como parte de una estrategia de búsqueda del poder y la imposición de unos objetivos políticos. Estas amenazas arraigan cuando convergen ciertas condiciones ambientales, dando lugar a una especie de efecto invernadero. La guerra es un camaleón que se adapta y muta, garantizando su propia subsistencia, a costa de quien se alimenta, de quienes un día creyeron en el mismo proyecto que les abandonaría. El centro de gravedad, de quienes usan la fuerza y no la violencia, reside en la voluntad de millones de personas orientada a un proyecto político conjunto, y que bajo ciertas circunstancias, tiene capacidad de sobra para gestionar la victoria.

[48] ídem

El caso de Al-Shabaab es paradigmático, primero porque demuestra que la insurgencia y el terrorismo se nutren de los Estados marchitos, contribuyendo así a su propia inestabilidad y segundo, porque la violencia parece ser atractiva como medio político para aquellos que sufren. El éxito del grupo evidencia una relación de doble dirección con el Estado: la debilidad de gobernanza de Somalia explica la resiliencia del grupo y esta última explica su incapacidad de gobernanza. El futuro de Somalia es incierto, pero sin duda tendrá trabajar en la construcción de un proyecto nacional, primero capaz de conciliar Estado y cultura clánica somalí, y segundo, capaz de mitigar las condiciones sociopolíticas que arrastran al extremismo.

*Daniel Maldonado Rodríguez**

Analista de seguridad y conflictos en África

Documento
Opinión

18/2026 16 de febrero de 2026

David Villar Vegas *

Las posiciones palestinas tras el alto el fuego de octubre de 2025

Las posiciones palestinas tras el alto el fuego de octubre de 2025

Resumen:

Este trabajo analiza cómo los distintos actores palestinos interpretan y reaccionan al escenario abierto tras el alto el fuego y el Plan de Paz para Gaza de 2025. Las encuestas muestran una población que conoce ampliamente el acuerdo pero que permanece dividida. En Gaza existe un apoyo mayor, mientras que en Cisjordania prevalece el escepticismo, sobre todo por la desconfianza hacia una eventual retirada israelí incluso si Hamás aceptara desarmarse. Los sondeos también evidencian cómo la formulación de las preguntas modifica las respuestas sobre fuerzas internacionales, comités tecnocráticos o elecciones futuras.

El estudio aborda además el reajuste estratégico de Hamás, la Yihad Islámica, Fatah/AP y el FPLP, así como la aparición de milicias locales anti-Hamás cuya composición y apoyos externos siguen siendo inciertos. Todo ello muestra un escenario profundamente fragmentado y cambiante, donde los planes internacionales chocan con divisiones internas, intereses contrapuestos y crisis persistentes de legitimidad.

Palabras clave:

Gaza, política palestina, Hamás, opinión pública, sociedad 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.

Palestinian Positions After the October 2025 Ceasefire

Abstract:

This study examines how different Palestinian actors perceive and respond to the post-ceasefire landscape shaped by the Trump administration's 2025 Gaza peace plan. Public opinion surveys show a population that knows the plan well but is deeply divided over its implications. Gazans tend to support it more than West Bank residents, yet majorities across both territories doubt that Israel would withdraw even if Hamas disarmed. These findings also highlight how wording and framing in surveys influence attitudes toward international forces, technocratic governance, and potential elections.

The paper also analyses the strategic repositioning of key factions - Hamas, Islamic Jihad, Fatah/PA and the PFLP - alongside the rise of local anti-Hamas militias whose origins and external links remain contested. To sum up, these dynamics reveal a fragmented and highly complex environment in which external plans collide with internal mistrust, competing interests and evolving power balances.

Keywords:

Gaza, Palestinian politics, Hamas, public opinion, civil society.

Introducción

El alto el fuego alcanzado en torno al Plan de Paz promovido por la administración Trump abrió una fase tan prometedora como frágil para Gaza. El marco acordado – intercambio de rehenes y prisioneros, repliegue parcial de fuerzas, entrada de ayuda y una administración transitoria – no ha evitado que la evolución hacia la "fase dos" siga bloqueada por violaciones del cese de hostilidades, desconfianza mutua y dificultades políticas para avanzar en la desmilitarización y la llegada de una fuerza internacional[1].

En esta situación, las posiciones palestinas son el núcleo del proceso. La viabilidad de cualquier arreglo, desde un comité tecnocrático hasta la celebración de elecciones o la reconstrucción institucional, depende de la percepción y aceptación internas, marcadas por diferencias entre Gaza y Cisjordania y por la crisis de legitimidad de actores tradicionales.

El trabajo analiza tres dimensiones. En primer lugar, la opinión pública palestina, clave para entender apoyos, rechazos y fracturas internas respecto al plan. En segundo lugar, el papel de la sociedad civil, que moviliza, documenta y proyecta narrativas decisivas. Y, en tercer lugar, las posiciones de las principales facciones –Hamás, Yihad Islámica, Fatah/AP, el FPLP y los clanes anti-Hamás –, cuyas capacidades e intereses condicionan cualquier transición.

Población palestina

Este primer bloque del trabajo abordará el mapa de opiniones y preferencias de la población palestina. En él se sintetizan los resultados de las principales encuestas citadas en el texto (PCPSR, ISEP, Gallup y estudios recientes sobre actitudes post-alto el fuego) para mostrar qué conoce la gente del Plan, qué apoya y qué rechaza, así como las diferencias entre Gaza y Cisjordania y las tendencias temporales. Los nombres de los institutos aparecen porque sus metodologías y preguntas condicionan interpretaciones distintas de la misma realidad.

[1] GRITTEN, David. «Are Israel and Hamas entering the second phase of the ceasefire?», *BBC*, 8 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c0r90gkzkezo y CORDALL, Simon Speakman. «Are Israel, Hamas entering the second phase of the ceasefire?», *Al Jazeera*, 8 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2025/12/8/are-israel-hamas-entering-the-second-phase-of-the-ceasefire

El Plan de paz de Donald Trump para Gaza de 2005

El Plan de paz de Donald Trump para Gaza de 2025 es ampliamente conocido entre los palestinos[2], con un 75% de reconocimiento en Cisjordania y un 65% en Gaza. La población entiende que el Plan propone poner fin a la guerra, liberar rehenes y prisioneros, detener los desplazamientos forzosos, permitir la entrada de ayuda humanitaria, garantizar la retirada progresiva del ejército israelí, exigir el desarme de Hamás, impulsar una reforma de la Autoridad Palestina e iniciar un proceso político hacia un Estado palestino. En conjunto, un 47% lo apoya, con mayor respaldo en Gaza (59%) que en Cisjordania (39%) y entre quienes conocen el Plan (50%) frente a quienes no (39%)[3].

Cuando se analizan sus elementos por separado, las divergencias son claras. El desarme de Hamás es rechazado por el 69%[4] de los palestinos, con mayor oposición en Cisjordania (78%) que en Gaza (55%), aunque ambos porcentajes han caído en torno a un 10% en los últimos meses[5].Esta resistencia no deriva tanto del apoyo a Hamás, ya que casi la mitad de la población gazatí deseaba hace unos meses que abandonara el poder, sino del convencimiento de que Israel no se retiraría incluso si el movimiento se desarma, creencia sostenida por el 88% en Cisjordania y el 69% en Gaza[6].

La entrada de tropas internacionales genera también resistencias. Un 68% rechaza una fuerza árabe-musulmana encargada de mantener la seguridad y desarmar a Hamás, con un 78% en Cisjordania y un 52% en Gaza. No obstante, si se elimina la referencia al desarme, el rechazo decae hasta un 47% en Gaza y en Cisjordania[7]. Algo similar ocurre con la propuesta de formar un comité independiente para gobernar Gaza sin vínculos ni con Hamás ni con la Autoridad Palestina: el 53% se opone y el 45% lo respalda. En Gaza, donde existe un apoyo del 51%, la medida es recibida con más apertura que en

[2]«Public Opinion Poll No (96) (22-25 October 2025)», *PCPSR*, 28 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.pcpsr.org/en/node/1000 y «October Ceasefire Street Pulse (Gaza Strip)», *Institute for Social and Economic Progress*, 9-16 de octubre de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-ceasefire Estos dos son los únicos centros que han hecho encuestas a la población gazatí después del 7 de octubre de 2023.
[3] Poll No (96).
[4] Poll No (96).
[5]«Public Opinion Poll No (95) (1-4 May 2025)», *PCPSR*, 7 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.pcpsr.org/en/node/997
[6] Poll No (95).
[7] Poll no (96). En esta cuestión no se han tenido en cuenta los resultados de la encuesta anterior del PCPSR (Poll no 95) ya que la cuestión del apoyo a una fuerza internacional en Gaza se puso en relación con la reanudación de la administración de la AP en la Franja. De esta forma, en el anterior estudio únicamente el 31% (38% en Gaza y 25% en Cisjordania) de los palestinos apoyaba solicitar fuerzas árabes para mantener la seguridad en Gaza con un control de la AP.

Cisjordania (41%)[8]. Si la pregunta omite la cláusula que excluye a Hamás y a la AP, el apoyo aumenta de forma notable hasta el 67% en Cisjordania y el 66% en Gaza. Respecto a la posibilidad de que la AP coordine este comité, el 56% de los cisjordanos se opone y el 54% de los gazatíes lo avala[9], en una tendencia donde la oposición a la AP ha ido disminuyendo desde el 7 de octubre de 2023[10].

En este contexto, el apoyo a la celebración de elecciones ha aumentado desde el inicio de la guerra. Hoy lo respaldan el 65% de los palestinos, con un 72% en Cisjordania y un 54% en Gaza[11], frente al 50% registrado a finales de 2023[12]. Sin embargo, el 63% rechaza la condición impuesta por Mahmud Abbas de que los candidatos acepten los acuerdos con Israel. En un escenario presidencial con tres candidatos y una participación del 68%, Marwan Barghouti obtendría el 49%, Khalid Mishal el 36% y Abbas el 13%. Si solo compitieran Abbas y Mishal, la participación caería al 53%, con un 63% para Mishal y un 27% para Abbas. Si los candidatos fueran Barghouti y Mishal, la participación subiría al 64% y Barghouti obtendría el 58% frente al 39% de Mishal[13]. La aprobación del presidente Abbas desciende al 23%, con un 10% en Cisjordania y un 30% en Gaza, muy lejos del 64% de hace una década[14].

En las legislativas, el PCPSR estima una participación del 65%, con Hamás en primer lugar (44%) y Fatah en segundo (30%). Hamás alcanzaría un 49% en Gaza y un 40% en Cisjordania[15]. Antes de la guerra, el 63% declaraba no sentirse representado por ninguno de los dos, que obtenían entonces un 34% y un 36% respectivamente[16]. El ISEP, al incluir la opción de candidatos independientes, muestra un panorama distinto. Los independientes concentrarían un 22% de intención de voto, seguidos por Fatah con un

[8] Poll No (96) y October Ceasefire Street Pulse (Gaza Strip).
[9] Poll No (96).
[10] VILLAR VEGAS, David. *La población palestina y la población israelí ante la guerra entre Israel y Hamás*. Documento de Opinión IEEE 20/2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO20_2024_DAVVIL_Palestina.pdf y Poll No (95).
[11] Poll No (96).
[12] Poll No (95).
[13] Poll No (96).
[14] Poll No (96), Poll No (95), «Palestinian Life in the West Bank, East Jerusalem After Oct. 7», *Gallup*, 2 de octubre de 2024. Disponible en: https://news.gallup.com/poll/651098/palestinian-life-west-bank-east-jerusalem-oct.aspx y «January War-Time Street Pulse (6)», *Institute for Social and Economic Progress*, 6-15 de enero de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-isep-6
[15] Poll No (96).
[16] VILLAR VEGAS, p. 7 y Poll No (95).

18,9% y Hamás con un 3%, mientras que el 27% asegura que no votaría, lo que sugiere un electorado más abierto y menos condicionado por la pertenencia faccional[17].

7 de octubre de 2023 y la guerra de Gaza

En relación con el 7 de octubre de 2023, el apoyo al ataque de Hamás se sitúa hoy en el 53%, con un 59% en Cisjordania y un 44% en Gaza[18]. Tras alcanzar máximos a inicios de 2024 - 82% en Cisjordania y 57% en Gaza - el apoyo descendió hasta el 50% en mayo[19]. En torno al 90% de los palestinos niega que Hamás cometiera las atrocidades difundidas internacionalmente, frente a un 10% que sostiene lo contrario, siendo más frecuente haber visto imágenes de crímenes en Gaza (25%) que en Cisjordania (7%)[20]. Esta percepción está relacionada con la hegemonía mediática de Al Jazeera, seguida por el 58% de los palestinos, con un 74% en Cisjordania y un 34% en Gaza[21].

Las encuestas también reflejan altos niveles de satisfacción con determinados actores regionales: los hutíes de Yemen alcanzan el 74%, Qatar el 52%, Hezbolá el 50%, Irán el 44%, Turquía el 42%, Jordania el 34% y Arabia Saudí el 27%[22]. Aunque el apoyo a Irán ha oscilado entre el 30% y el 45%, un 54% considera que su papel es perjudicial para la causa palestina[23]. Entre los actores internacionales, España registra la mayor satisfacción con un 35%, seguida por China (34%), Rusia (25%), Francia (20%), Reino

[17] «October Ceasefire Street Pulse (Gaza Strip)», *Institute for Social and Economic Progress*, 9-16 de octubre de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-ceasefire
«Gaza Aid & Governance (Gaza Strip)», *Institute for Social and Economic Progress*, 13-26 agosto 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-gaza-aid
«May War-Time Street Pulse (West Bank)», *Institute for Social and Economic Progress*, 3-9 de mayo de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-isep-6-1
«Return of the War Street Pulse (Gaza Strip)», *Institute for Social and Economic Progress*, 15-20 de marzo de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-return-of-war
«Ceasefire Street Pulse (Gaza Strip)», *Institute for Social and Economic Progress*, 22-27 de enero de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-ceasefire
«January War-Time Street Pulse (6)», *Institute for Social and Economic Progress*, 6-15 de enero de 2025. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-isep-6
«September War-Time Street Pulse (West Bank and Gaza Strip) — 5ª edición», *Institute for Social and Economic Progress*, 17-21 septiembre 2024. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-isep-5
«June War-Time Street Pulse (4)», *Institute for Social and Economic Progress*, 1-6 de junio de 2024. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-4
«March War-Time Street Pulse (3)», *Institute for Social and Economic Progress*, 3-10 de marzo de 2024. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-3-1
«War-Time Perceptions in the Occupied Palestinian Territories», *Institute for Social and Economic Progress*, 3-10 de marzo de 2024. Disponible en: https://institute4progress.org/form-access-3
[18] Poll No (96).
[19] VILLAR VEGAS, p. 6 y Poll No (95).
[20] VILLAR VEGAS, p. 6.
[21] Poll No (96).
[22] Poll No (96).
[23] Poll No (95).

Unido (14%) y Estados Unidos (6%). Estas tendencias se mantienen estables[24] y se acompañan de la percepción mayoritaria de que Estados Unidos tiene capacidad para influir en la política israelí[25].

Las relaciones con Israel

Por último, en cuanto a las relaciones con Israel y el proceso de paz, el PCPSR sitúa el apoyo a la solución de los dos Estados sin detalles adicionales en el 45%[26], con incrementos impulsados principalmente por Gaza (45%) y Cisjordania (44%)[27]. Antes de la guerra, el 64% se oponía a esta solución[28], y aunque el apoyo actual sigue lejos del 66% de 2012, ha crecido desde inicios de 2024, especialmente entre los mayores de 50 años[29]. El 56% cree posible la creación de un Estado palestino. Cuando se especifica que se trataría de un Estado con fronteras de 1967, desmilitarizado y con Jerusalén Este como capital, el 53% se opone y el 44% lo respalda, con un apoyo del 61% en Gaza y del 33% en Cisjordania[30].

Las encuestas del ISEP, que formulan la pregunta dentro del marco de negociaciones "viables", muestran apoyos mucho más altos: más del 80% en Gaza y más del 90% en Cisjordania[31]. Ambos centros coinciden en que la solución de dos Estados basada en 1967 supera claramente a la confederación y al Estado único democrático para judíos y palestinos[32]. Respecto al método más efectivo para poner fin a la ocupación, el 41% opta por la lucha armada (49% en Cisjordania y 30% en Gaza), el 36% por negociaciones y el 19% por resistencia popular pacífica[33]. Aunque la lucha armada alcanzó su máximo en diciembre de 2023 con un 63%, su apoyo ha disminuido desde entonces, tendencia influida, según varios estudios, por el regreso de Netanyahu al poder[34].

[24] «West Bank and East Jerusalem: Palestinian Life in 7 Charts», *Gallup*, 30 de septiembre de 2025. Disponible en: https://news.gallup.com/poll/695645/west-bank-east-jerusalem-palestinian-life-charts.aspx
[25] «Palestinians See U.S. Response to Gaza as Failure», *Gallup*, 3 de octubre de 2024. Disponible en: https://news.gallup.com/poll/651359/palestinians-response-gaza-failure.aspx
[26] Poll No (96).
[27] Poll No (95).
[28] VILLAR VEGAS, p. 8.
[29] «Peace Still a Distant Prospect for Israelis, Palestinians», *Gallup*, 29 de septiembre de 2025. Disponible en: https://news.gallup.com/poll/695582/peace-distant-prospect-israelis-palestinians.aspx
[30] Poll No (96).
[31] September War-Time Street Pulse, June War-Time Street Pulse y March War-Time Street Pulse.
[32] Poll No (96), Poll No (95) y September War-Time Street Pulse.
[33] Poll No (96).
[34] Poll No (95) y VILLAR VEGAS, p. 8.

Sociedad civil palestina

Tras analizar la opinión pública, este bloque examina a la sociedad civil como actor de movilización y construcción de relato. Se utilizan estudios académicos e informes de ONG para identificar organizaciones clave, como Al-Haq, Addameer o UPWC, así como sus funciones de documentación, asistencia, litigio y diplomacia pública. Estos nombres se incluyen por su peso institucional y por haber sido objeto de debates y medidas que afectan su capacidad de acción.

Para ello, el trabajo de Osuchukwu, Idigo, Udegbunam y Mbanefo es fundamental. Su aporte destaca porque aborda un elemento poco tratado en los estudios sobre Palestina: el papel estructural de las organizaciones de la sociedad civil[35].

Estas entidades han sido esenciales durante la guerra. Han documentado presuntas violaciones, proporcionado ayuda humanitaria y difundido información a audiencias internacionales. Entre las más relevantes[36] están Al-Haq, centrada en derechos humanos, y Addameer, dedicada a los presos políticos[37]. Ambas, junto a DCIP-P, UAWC, Bisan y UPWC, fueron designadas por Israel en 2021 como vinculadas al PFLP[38], basándose en alegaciones de vínculos personales y evaluaciones de inteligencia no publicadas. NGO-Monitor respaldó estas acusaciones[39], mientras que las ONG afectadas las niegan[40]. Diversos actores internacionales, como Human Rights Watch[41], relatores de la ONU y gobiernos europeos, cuestionaron la designación por

[35] OSUCHUKWU, Nkechi Cynthia; IDIGO, Blessing Chugo; UDEGBUNAM, Cyprian Uchenna; MBANEFO, Obioma Davison. «Political Mobilization and Advocacy Strategies of Palestinian Groups Amid Genocide Allegations in the Gaza Conflict, 2023-2024», *International Journal of Research Publication and Reviews*, Vol. 6, Issue 8, pp. 4601-4624, agosto 2025. Disponible en: https://doi.org/10.55248/gengpi.6.0825.3141 No obstante, como también se indica en el propio trabajo (p. 4621), el estudio es limitado ya que únicamente se examinaron materiales de acceso público en inglés y en árabe y no las comunicaciones privadas ni los documentos internos de estrategia al no estar disponibles.
[36] Para una lista completa ver OSUCHUKWU *et al*., pp. 4606-4607
[37] OSUCHUKWU *et al*., p. 4605.
[38] SHERWOOD, Harriet et al. «Israel labels Palestinian human rights groups as terrorist organisations», The Guardian, 22 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2021/oct/22/israel-labels-palestinian-human-rights-groups-terrorist-organisations y «Israel's decision to designate six Palestinian human-rights NGOs as terrorist organizations», Parlamento Europeo, 4 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-004982_EN.html
[39] «Clear and Convincing: The Links between the PFLP and Newly Designated NGOs», NGO Monitor, 1 de febrero de 2023. Disponible en: https://ngo-monitor.org/reports/pflp-ties-six-newly-designated-terror-ngos/
[40] «Addameer: Backgrounder on Terror Links and Governmental Funding», NGO Monitor, junio de 2025. Disponible en: https://addameer.ps/news/5586
[41] «Israel/Palestine: Designation of Palestinian Rights Groups as Terrorists», *Human Rights Watch*, 22 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2021/10/22/israel/palestine-designation-palestinian-rights-groups-terrorists y Nota de prensa de Human Rights Watch: «Israel/Palestine: Designation of Palestinian Rights Groups as Terrorists», 22 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2021/10/22/israel/palestine-designation-palestinian-rights-groups-terrorists

falta de pruebas públicas verificables[42]. La existencia de una relación sigue siendo objeto de disputa.

En su labor de movilización, las protestas se convirtieron en una herramienta central. En Cisjordania, Jerusalén Este e incluso dentro de Israel, se organizaron marchas contra las operaciones militares. En Gaza se reforzó la organización comunitaria y las redes de apoyo ante la crisis humanitaria. Fuera de Palestina, la acción se orientó hacia la incidencia política, el BDS y actividades educativas y culturales.

Un rasgo característico de estas movilizaciones ha sido su heterogeneidad. En ellas han participado partidos tradicionales, ONG, colectivos estudiantiles y redes de solidaridad. El activismo digital tuvo un papel crucial en difundir información, coordinar campañas y disputar narrativas.

En ellas, el ámbito académico fue especialmente relevante. Entre 2023 y 2024, universidades estadounidenses vivieron las protestas más extensas de su historia sobre este conflicto, influyendo en el debate público y trascendiendo los límites de los campus[43].

Finalmente, cabe destacar que las denuncias de genocidio se han consolidado como eje central del trabajo de estas organizaciones. Su acción combina litigio internacional, movilización comunitaria y campañas públicas. Han buscado disputar el control del relato difundiendo testimonios, datos y análisis que sustentan sus acusaciones, con el objetivo de presionar a la comunidad internacional y ofrecer una interpretación alternativa de la situación en Gaza[44].

Actores político-militares palestinos

Finalmente, este apartado examina a las principales fuerzas político-militares —Hamás, Yihad Islámica, FPLP, Fatah/AP y las milicias emergentes— para conectar la dinámica social y la opinión pública con sus estrategias, capacidades y legitimidades. Se utilizan informes sobre gobernanza local, declaraciones públicas y datos sobre apoyo social, lo

[42] SCHER, Isaac. «CIA unable to corroborate Israel's 'terror' label for Palestinian rights groups», *The Guardian*, 22 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2022/aug/22/cia-report-israel-palestinian-rights-groups
[43] OSUCHUKWU *et al.*, p. 4610.
[44] OSUCHUKWU *et al.*, p. 4610.

que permite distinguir diferencias funcionales entre aparato de gobierno, presencia militar, base social y alianzas regionales.

Hamás

Tras el alto el fuego, Hamás ha priorizado restablecer el control interno en Gaza mediante una campaña de seguridad encabezada por unidades como la Rada'a, dirigida contra colaboradores y grupos rivales. Estas actuaciones, incluidas ejecuciones atribuidas a combatientes de las Brigadas al-Qassam (vinculadas a Hamás), han sido interpretadas por fuentes israelíes como muestra de la capacidad del movimiento para reestructurarse, dificultando proyectos de administración de posguerra diseñados externamente[45].

En paralelo, Hamás ha impulsado una reorganización política junto a facciones de la resistencia. Sus encuentros con Yihad Islámica, el FPLP y otras fuerzas han reforzado su papel como actor central en Gaza, mientras Fatah y la AP han quedado en segundo plano[46]. El dirigente Khalil al-Hayya sostiene que Israel no alcanzó sus objetivos en la guerra y afirma que Hamás está dispuesto a ceder la administración civil a un comité dirigido por una figura nacional, aceptar fuerzas de la ONU y avanzar hacia elecciones dentro de un proceso de unidad nacional.

En el plano internacional, Hamás ha comunicado a mediadores que decisiones como el desarme solo pueden tomarse en coordinación con otras facciones[47]. Al-Hayya vinculó la continuidad del mantenimiento de las armas a la ocupación e indicó que, al finalizar esta, las armas pasarían al Estado palestino. La presión de Qatar y Egipto resultó decisiva para que la organización aceptara fases iniciales del plan, respaldada por incentivos diplomáticos ofrecidos por Estados Unidos[48].

[45] «'Israeli' strategy to back anti-Hamas militias in Gaza fails as groups disband: Haaretz», *Roya News*, 21 de octubre de 2025. Disponible en: https://en.royanews.tv/news/64308/'Israeli'-strategy-to-back-anti-Hamas-militias-in-Gaza-fails-as-groups-disband%3A-Haaretz

[46] «Las facciones de la resistencia palestina se reúnen en Egipto para debatir la gobernanza de Gaza», *Diario Socialista*, 23 de octubre de 2025. Disponible en: https://diariosocialista.net/2025/10/23/las-facciones-de-la-resistencia-palestina-se-reunen-en-egipto-para-debatir-la-gobernanza-de-gaza/

[47] «Hamas: Unity and Elections ahead, Arms Depend on End of Occupation», *The Palestine Chronicle*, 26 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.palestinechronicle.com/hamas-unity-and-elections-ahead-arms-depend-on-end-of-occupation/

[48] PORAT, Atar. «Hamas' Post-Ceasefire Strategy», *The National Interest*, 22 de octubre de 2025. Disponible en: https://nationalinterest.org/blog/middle-east-watch/hamas-post-ceasefire-strategy

Pese a los daños sufridos, Hamás conserva recursos y medios relevantes para llevar a cabo acciones violentas. Irán aporta alrededor de 100 millones de dólares anuales a grupos palestinos, parte de los cuales se destinaron a una extensa red de túneles que, pese a haber quedado dañada en un 25-40 %, sigue operativa en parte. La organización ha compensado la pérdida de dirigentes mediante células descentralizadas[49]. El debate sobre el desarme continúa abierto: Hamás rechaza renunciar al armamento ligero y condiciona un desarme completo a garantías políticas[50]. Aunque acepta treguas prolongadas, mantiene reservas sobre la gestión de la seguridad durante la transición[51].

Fatah y Autoridad Palestina

Fatah y la Autoridad Palestina insisten en que cualquier gobierno transitorio en Gaza debe operar bajo su legitimidad institucional. Su portavoz, Abdel Fattah Dawla, defendió que la presidencia del futuro comité administrativo recaiga en un ministro palestino, en línea con el principio de unidad territorial y con el marco institucional de la OLP y la AP[52].

Las tensiones con Hamás fueron inmediatas. Informaciones sobre un posible acuerdo para nombrar a Amjad Shawa como presidente de un comité tecnocrático quedaron sin confirmar, y Fatah reaccionó acusando a Hamás de actuar unilateralmente y priorizar su supervivencia política[53]. El movimiento denunció el uso de la fuerza interna por parte de Hamás contra colaboradores y advirtió que mantener el control de la seguridad perpetuaría un gobierno considerado ilegítimo[54]. Otros portavoces de la AP, como el

[49] «Will Hamas really relinquish control in Gaza?», *BBC*, 21 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/cn51w77vlp9o

[50] ABU MAHADI, Waseem. «Head of Anti-Hamas Gaza Militia to TML: We Are Working for a New Gaza», *The Media Line*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://themedialine.org/top-stories/head-of-anti-hamas-gaza-militia-to-tml-we-are-working-for-a-new-gaza/

[51] «Hamas, war in Gaza and the lure of Northern Ireland-style disarmament», *POLITICO Europe*, 23 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.politico.eu/article/hamas-war-in-gaza-israel-northern-ireland-disarmament-ira/

[52] 2025 أكتوبر 27 الجزيرة، «فتح تنفي الموافقة على رئاسة اللجنة». Disponible en: https://www.aljazeera.net/news/2025/10/27/فتح-تنفي-الموافقة-على-رئاسة-اللجنة

[53] ABU MAHADI, Waseem. «Head of Anti-Hamas Gaza Militia to TML: We Are Working for a New Gaza», *The Media Line*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://themedialine.org/top-stories/head-of-anti-hamas-gaza-militia-to-tml-we-are-working-for-a-new-gaza/

[54] «Crece la interna en Gaza por el desarme: Fatah acusó a Hamás de darle la espalda a la trágica realidad del pueblo palestino», *Infobae*, 18 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2025/10/18/crece-la-interna-en-gaza-por-el-desarme-fatah-acuso-a-hamas-de-darle-la-espalda-a-la-tragica-realidad-del-pueblo-palestino/

general Anwar Rajab, acusaron a Hamás de ejercer una violencia comparable a la de ISIS[55].

Fatah y la AP afrontan presiones internas y externas relacionadas con reformas exigidas por actores internacionales, que implicarían una reducción de poder y riesgos de fragmentación. La avanzada edad del presidente Abbas incrementa la incertidumbre y complica la continuidad institucional[56]. Paralelamente, la AP ha presentado un plan de reconstrucción de 67.000 millones de dólares basado en evaluaciones de la ONU y en conversaciones con socios internacionales para recuperar control administrativo en Gaza[57].

El papel de actores externos también genera debate. Tony Blair ha mostrado disposición a participar en la coordinación de la reconstrucción, un gesto respaldado por figuras de la AP pero criticado por otros miembros del gobierno, que cuestionan la conveniencia de delegar la supervisión en un dirigente extranjero[58].

Yihad Islámica Palestina

La Yihad Islámica Palestina (PIJ por sus siglas en inglés) es una organización centrada casi exclusivamente en la lucha armada, con una capacidad operativa mucho menor que la de Hamás y escasa presencia política. Su fuerza se estima entre 5.000 y 8.000 combatientes, apoyados económicamente y militarmente por Irán, lo que le otorga capacidades significativas pero limita su autonomía estratégica. Su estructura descentralizada le ha permitido resistir la pérdida de dirigentes y mantener actividad especialmente en Cisjordania.

En Gaza, la ausencia de responsabilidades de gobierno permite a PIJ asumir mayores riesgos que Hamás. Su apoyo electoral es mínimo, lo que confirma que su relevancia se

[55] «PA Security Forces Spokesman Anwar Rajab on Hamas crackdown in Gaza: It is exposing its ISIS-like savage behavior», *MEMRI TV*, 23 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.memri.org/tv/anwar-rajab-hamas-isis-crimes-gaza-crackdown

[56] PEARSON, Elizabeth; SHABAN, Hisham. «The Palestinian Authority is facing a legitimacy crisis — can it be reformed to govern a Palestinian state?», *The Conversation*, 27 de octubre de 2025. Disponible en: https://theconversation.com/the-palestinian-authority-is-facing-a-legitimacy-crisis-can-it-be-reformed-to-govern-a-palestinian-state-263042

[57] ELMAS, Dean Shmuel. «Palestinian Authority unveils $67b. Gaza reconstruction plan», The Jerusalem Post, 20 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.jpost.com/middle-east/article-871006

[58] WINTOUR, Patrick. «Tony Blair wins nod from Palestinian Authority for role in postwar Gaza», *The Guardian*, 12 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2025/oct/12/tony-blair-wins-nod-from-palestine-authority-for-role-in-postwar-gaza

deriva principalmente de la violencia organizada y no de una aspiración a administrar el enclave[59]. Las Brigadas al-Quds, su brazo armado, sostienen la continuidad de la resistencia y mantienen coordinación con las Brigadas al-Qassam[60]. Los portavoces del movimiento describen la guerra como un intento de exterminio apoyado por Estados Unidos y destacan la solidaridad de actores de la región.

Respecto al alto el fuego, PIJ afirma cumplir la tregua y supervisar el comportamiento israelí. Sobre el futuro de Gaza, rechaza cualquier solución que implique exilio de dirigentes de la resistencia y sostiene que la gobernanza debe ser palestina, con retirada israelí por etapas y supervisión internacional[61].

Frente Popular para la Liberación de Palestina (FPLP)

El FPLP ha recuperado visibilidad dentro de los esfuerzos de reunificación política palestina. Firmante del Acuerdo de Pekín, aboga por superar la fragmentación interna y priorizar un frente unificado. Aunque designada organización terrorista por Estados Unidos y la Unión Europea, mantiene presencia en todos los territorios palestinos. Su vicesecretario general, Jameil Saleh Mezher, defiende que la prioridad no es la participación gubernamental inmediata, sino un diálogo nacional que incorpore a todas las fuerzas, incluidas Hamás y PIJ, con vistas a un gobierno de unidad bajo la autoridad provisional de la OLP.

El FPLP propone crear un organismo transitorio bajo la AP para administrar Gaza si la formación de un gobierno de unidad resulta inviable a corto plazo. En el plano estratégico, defiende adaptar la resistencia al escenario posterior al 7 de octubre y coordinar las distintas formas de lucha dentro de una estrategia nacional común, con énfasis en Cisjordania.

[59] VALENTE, Giorgia. «Trump's 20-Point Plan Doesn't Mention Palestinian Islamic Jihad: Why It Should Matter», *The Media Line*, 27 de octubre de 2025. Disponible en: https://themedialine.org/top-stories/trumps-20-point-plan-doesnt-mention-palestinian-islamic-jihad-why-it-should-matter/

[60] «New Al-Quds Brigades: Abu Hamza — 'We will never surrender our weapons'», *The Palestine Chronicle*, 9 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.palestinechronicle.com/new-al-quds-brigades-abu-hamza-we-will-never-surrender-our-weapons/

[61] «Islamic Jihad Representative: Resistance weapons will not be surrendered to foreign entities», *Taghrib News Agency (TNA)*, 21 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.taghribnews.com/en/interview/695705/islamic-jihad-representative-resistance-weapons-will-not-be-surrendered-to-foreign-entities

Históricamente independiente de la AP, el FPLP ha apoyado iniciativas que refuercen la unidad nacional, manteniendo relaciones estables con Irán. Respecto a las ejecuciones sumarias en Gaza, sostiene que responden al contexto bélico y que el debido proceso deberá restablecerse una vez cese la agresión[62].

Milicias anti-Hamás en la Franja de Gaza

Israel reconoció haber armado a grupos rivales de Hamás con material capturado, con el objetivo de debilitar al movimiento[63]. Diversos analistas han señalado que este empleo de actores locales no es nuevo en la estrategia israelí[64]. Del mismo modo, han indicado que estas milicias, vinculadas en algunos casos a Emiratos Árabes Unidos o a la AP[65], han dificultado la gobernanza de Hamás[66], aunque no han logrado constituir una alternativa real[67].

Popular Forces

Popular Forces, con unos 500-700 combatientes, surgió en Rafah como grupo abiertamente anti-Hamás. Su aparente misión civil convive con acusaciones de saqueo de ayuda humanitaria, vínculos con redes criminales y contactos con células del ISIS. Su líder, Yasser Abu Shabab, admitió coordinación con Israel. Su muerte aumentó la incertidumbre interna y su sucesor, Ghassan al-Dahini, enfrenta la fragilidad estructural del grupo, cuyo alcance se limita a ciertos clanes del sur. Varios estudios han descrito a

[62] «The challenge for the resistance now is to act united against the occupation, says Popular Front for the Liberation of Palestine», Brasil de Fato, 22 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.brasildefato.com.br/2025/10/22/the-challenge-for-the-resistance-now-is-to-act-united-against-the-occupation-says-popular-front-for-the-liberation-of-palestine/

[63] SHARAWI, Ahmad; TRUZMAN, Joe. «Profiles of anti-Hamas militias in the Gaza Strip», *The Long War Journal*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.longwarjournal.org/archives/2025/10/profiles-of-anti-hamas-militias-in-the-gaza-strip.php

[64] «'Popular Forces': Israel unleashes its ISIS-linked terrorists on Gaza's civilians», *The Palestine Chronicle*, 19 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.palestinechronicle.com/popular-forces-israel-unleashes-its-isis-linked-terrorists-on-gazas-civilians/

[65] «'Popular Forces': Who are the Gaza gangsters being armed by Israel?», *Middle East Eye*, 12 de junio de 2025. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/explainers/popular-forces-who-are-gangsters-being-armed-israel

[66] «Who are the Gaza clans opposing Hamas?», *JNS*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.jns.org/who-are-the-gaza-clans-opposing-hamas/

[67] «'Israeli' strategy to back anti-Hamas militias in Gaza fails as groups disband: Haaretz», *Roya News*, 21 de octubre de 2025. Disponible en: https://en.royanews.tv/news/64308/'Israeli'-strategy-to-back-anti-Hamas-militias-in-Gaza-fails-as-groups-disband%3A-Haaretz

Popular Forces como una herramienta táctica de corto plazo sin viabilidad política duradera[68].

Counter-Terrorism Strike Force

Esta milicia de unas 40 personas opera en Khan Yunis y está dirigida por Hossam al-Astal, exoficial de seguridad preventiva acusado por Hamás de participar en un asesinato en 2018. Se presenta como protectora de civiles y promotora de una "zona humanitaria segura", con reclutamiento vía redes sociales. Su líder afirma estar en contacto con la administración Trump y respalda una administración internacional para Gaza, mientras que el grupo entero ha mantenido enfrentamientos con unidades de Hamás[69].

Popular Army-Northern Forces

Formada también por unos 40 combatientes, opera en Beit Hanoun bajo el mando de Ashraf al-Mansi. Hamás acusa al grupo de colaborar con el Shin Bet y de participar en actividades criminales. Sus enfrentamientos con milicianos de al-Qassam y su establecimiento en una zona bajo control israelí han alimentado dudas sobre su autonomía y sus vínculos externos[70].

Shujaiya Popular Defense Forces

Integradas por miembros del clan Hilles, estas fuerzas actúan en barrios orientales de la ciudad de Gaza. El clan mantiene una relación tensa con Hamás desde 2007 y recientes

[68] SHARAWI, Ahmad; TRUZMAN, Joe. «Profiles of anti-Hamas militias in the Gaza Strip», *The Long War Journal*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.longwarjournal.org/archives/2025/10/profiles-of-anti-hamas-militias-in-the-gaza-strip.php; «'Popular Forces': Israel unleashes its ISIS-linked terrorists on Gaza's civilians», *The Palestine Chronicle*, 19 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.palestinechronicle.com/popular-forces-israel-unleashes-its-isis-linked-terrorists-on-gazas-civilians/; «Is Israel using Gaza tribal militias to help ethnic cleansing?», *Al Jazeera*, 12 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.aljazeera.com/features/2025/8/12/is-israel-using-gaza-tribal-militias-to-help-ethnic-cleansing; «Yasser Abu Shabab emerges as potential player in post-war Gaza», *The Arab Weekly*, 7 de julio de 2025. Disponible en: https://thearabweekly.com/yasser-abu-shabab-emerges-potential-player-post-war-gaza; «'Popular Forces': Who are the Gaza gangsters being armed by Israel?», *Middle East Eye*, 12 de junio de 2025. Disponible en: https://www.middleeasteye.net/explainers/popular-forces-who-are-gangsters-being-armed-israel; GRITTEN, David. «Prominent anti-Hamas militia leader Yasser Abu Shabab killed in Gaza», *BBC*, 4 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/cz0nd088e09o; «New Abu Shabab militia head says he's not scared of Hamas, vows to intensify fighting», *The Times of Israel*, 5 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/new-abu-shabab-militia-head-says-hes-not-scared-of-hamas-vows-to-intensify-fighting/ y «Yasser Abu Shabab emerges as potential player in post-war Gaza», *The Arab Weekly*, 7 de julio de 2025. Disponible en: https://thearabweekly.com/yasser-abu-shabab-emerges-potential-player-post-war-gaza

[69] SHARAWI y TRUZMAN, «Profiles of anti-Hamas militias in the Gaza Strip»; TREW, Bel. «Gaza factions, Hamas, Popular Forces: how Palestinian militias and clans are redrawing Gaza's map», *The Independent*, 21 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/gaza-factions-hamas-popular-forces-palestine-israel-b2848010.html y ABU MAHADI, Waseem. «Head of Anti-Hamas Gaza Militia to TML: We Are Working for a New Gaza», *The Media Line*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://themedialine.org/top-stories/head-of-anti-hamas-gaza-militia-to-tml-we-are-working-for-a-new-gaza/

[70] SHARAWI y TRUZMAN, «Profiles of anti-Hamas militias in the Gaza Strip» y «Who are the Gaza clans opposing Hamas?», *JNS*, 19 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.jns.org/who-are-the-gaza-clans-opposing-hamas/

detenciones y muertes han reactivado el conflicto. En un comunicado, la familia negó relación orgánica con la milicia y la describió como una facción disidente ajena a sus decisiones[71].

Conclusiones

El análisis realizado, basado en encuestas, dinámicas sociales y posicionamientos políticos, confirma que comprender la etapa posterior al alto el fuego en Gaza exige asumir la complejidad interna palestina. Estos estudios no son accesorios. Permiten identificar los márgenes reales de una transición política y muestran cómo opinión pública, sociedad civil y facciones interactúan en un escenario donde ningún actor opera de forma aislada. Esta lectura debe hacerse con cautela porque abundan informaciones contradictorias y discursos estratégicos procedentes de gobiernos, actores armados, servicios de inteligencia y medios. Esto obliga a contrastar fuentes y evitar conclusiones cerradas.

Las encuestas tienen un valor central. Revelan tendencias, pero también muestran cómo la formulación de las preguntas condiciona el apoyo a medidas clave como el desarme, la presencia de fuerzas internacionales o la solución de dos Estados. El contraste entre centros como PCPSR e ISEP demuestra que el diseño metodológico puede alterar significativamente los resultados.

Los medios desempeñan otro papel determinante. La influencia de Al Jazeera, con diferencias claras entre su edición en árabe y en inglés, ha contribuido a generar marcos interpretativos propios. La percepción mayoritaria en Palestina sobre los hechos del 7 de octubre ilustra hasta qué punto el acceso a la información, la confianza en las fuentes y el clima de guerra moldean la visión social de los acontecimientos.

También pesan factores regionales y transnacionales. El apoyo iraní a diversas facciones condiciona su capacidad militar y sus estrategias. Las redes internacionales de financiación de ONG les permiten documentar, litigar y movilizar narrativas, pero también las exponen a campañas de deslegitimación. Las acusaciones sobre presuntos vínculos

[71] SHARAWI y TRUZMAN, «Profiles of anti-Hamas militias in the Gaza Strip».

con el FPLP muestran la necesidad de distinguir entre pruebas verificables y simples señalamientos políticos.

La aparición de clanes y milicias anti-Hamás añade una capa adicional de complejidad. Su origen y apoyos no se explican únicamente por la intervención israelí. Intervienen dinámicas tribales, redes criminales y rivalidades históricas que requieren una investigación más profunda.

La situación palestina actual solo puede entenderse mediante un enfoque que integre todos estos elementos. La opinión pública, la sociedad civil, los actores político-militares, los flujos de financiación y los ecosistemas mediáticos deben analizarse como partes interdependientes. Solo así es posible valorar qué transiciones políticas pueden alcanzar legitimidad real dentro de la propia sociedad palestina.

*David Villar Vegas**
Profesor Doctor del Área de Estudios Hebreos y Arameos
Universidad Complutense de Madrid
@VillarV_David

Documento
Opinión

19/2026 19 de febrero de 2026

María Pilar Doñate Sanz*

Madagascar y las protestas juveniles. Nuevos retos para la Unión Europea

Madagascar y las protestas juveniles. Nuevos retos para la Unión Europea

Resumen:

En septiembre de 2025, la juventud de Madagascar sale a las calles. Entre sus protestas figuran los cortes de agua, de electricidad y la corrupción. Esta imagen se ha repetido en la Gran Isla en multitud de ocasiones desde que, en 1960, se independizara de Francia. A pesar de los recursos que posee y su privilegiada situación geoestratégica —junto al canal de Mozambique—, la pobreza es endémica. Por su parte, la Unión Europea lleva décadas firmando acuerdos con Antananarivo, como el de Lomé (1975), muchos de ellos relacionados con la pesca, y reforzando los lazos con proyectos impulsados desde el lanzamiento del Global Gateway en 2021. Sin embargo, Bruselas no es el único actor interesado en la región. China ha incluido a Madagascar en su iniciativa de la Franja y la Ruta, y Rusia está presente en un momento en el que las antiguas colonias francesas vuelven la mirada hacia Moscú. En este contexto, en la hoja de ruta de los manifestantes se ha establecido acabar con la dependencia externa, recuperar el control de los recursos y construir una sólida soberanía nacional. A través de este artículo se analiza la situación de la Gran Isla y los desafíos para la Unión Europea tras el derrocamiento de Andry Rajoelina.

Palabras clave:

Madagascar, juventud, Unión Europea, protestas, acuerdos.

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.

Madagascar and youth protests. New Challenges for the European Union

Abstract:

In September 2025, the youth of Madagascar take to the streets. Among their protests are complaints about water and electricity shortages and corruption. This image has been repeated on the Great Island many times since it gained independence from France in 1960. Despite its natural resources and its privileged geostrategic position —next to the Mozambique Channel— poverty remains endemic. For its part, the European Union has been signing agreements with Antananarivo for decades, such as the Lomé Convention (1975), many of them related to fishing, and has strengthened its ties through projects launched under the Global Gateway initiative in 2021. However, Brussels is not the only actor interested in the region. China has included Madagascar in its Belt and Road Initiative, and Russia is also present at a time when former French colonies are turning their gaze toward Moscow. In this context, the protesters' roadmap has set the goals of ending external dependence, regaining control over resources, and building strong national sovereignty. This article analyzes the current situation on the Great Island and the challenges facing the European Union following the overthrow of Andry Rajoelina.

Keywords:

Madagascar, youth, European Union, protests, agreements.

Introducción

Bangladés, Nepal, Marruecos y Perú son solo algunos de los países en los que los jóvenes han salido a las calles para protestar contra la corrupción, la censura, los bajos niveles de seguridad, entre otros motivos. A esta ola de descontento se sumó, en septiembre de 2025, Madagascar. En las pancartas de las manifestaciones aparecían frases como «*L'eau et l'électricité, ce n'est pas du luxe. C'est un droit*» (El agua y la electricidad no son un lujo, son un derecho) haciendo alusión a los cortes diarios que sufre la población de ambos recursos; o «*Ils méprisent nos écoles car leurs enfants étudient ailleurs*» (Desprecian nuestras escuelas porque sus hijos estudian en el extranjero).

Estas protestas, al igual que ha ocurrido en otros países como Bangladés o Nepal, han propiciado el fin de una polémica presidencia, encarnada en la figura de Andry Rajoelina. Una vez más, el relevo gubernamental lo ha tomado el ejército, en esta ocasión encabezado por el coronel Michaël Randrianirina, jefe del CAPSAT (*Corps d'Armée des Personnels et des Services Administratifs et Techniques*)).

No obstante, la situación no es nueva. Desde que Madagascar se independizó de Francia en 1960, presidentes y protestas se han sucedido, dando lugar a gobiernos de transición dirigidos por militares, lo que evidencia una debilidad estructural cuyas características reposan sobre una descolonización no finalizada, la corrupción de sus dirigentes, la precariedad en la que vive la población, pese a las riquezas de la región, entre otros factores.

La comunidad internacional no es ajena a lo que ocurre en Madagascar y, entre las miradas atentas, se encuentra la de la Unión Europea. En efecto, Bruselas lleva colaborando con Madagascar desde hace décadas, véase el Acuerdo de Lomé[1] (1975). La denominada Comunidad Económica Europea se instaló en la Gran Isla con el propósito de ayudar a la antigua colonia francesa en el periodo de independencia. Desde entonces los acuerdos se han multiplicado: económicos, pesqueros, educativos, medioambientales, incluyéndose además en el proyecto Global Gateway, lanzado en 2021.

[1] El Acuerdo de Samoa (2023) ha sustituido al Acuerdo de Cotonu (2000) y este, al Acuerdo de Lomé (1975).

En la celebración de los 60 años de colaboración, el embajador de la delegación europea en Madagascar y Comores, Giovanni Di Girolamo afirmó que:

> […] nuestras relaciones abarcan varias dimensiones: política, económica, cultural, científica, humanitaria, sin olvidar la integración regional y la ayuda al desarrollo de considerables dimensiones, lo que hace que la Unión Europea figure actualmente entre los principales donantes de fondos[2].

Las dimensiones son múltiples y no dejan de ampliarse, como demuestra el Acuerdo de Samoa (2023): medioambiente, paz y seguridad, migraciones, etc. Sin embargo, los recursos que posee la Gran Isla, así como su situación estratégica —junto al canal de Mozambique— han llevado a que países como China o Rusia se hayan interesado también en esta zona del océano Índico.

Por lo tanto, para entender cuáles son algunos de los desafíos a los que tendrá que hacer frente la Unión Europea tras las revueltas y el fin de la presidencia de Andry Rajoelina, se analiza, en primer lugar, brevemente, la historia de Madagascar, tras una independencia en la que todavía queda por resolver la situación de las islas Éparses; las reivindicaciones de la juventud; posteriormente, la relación entre Bruselas y Antananarivo, para finalizar con las pretensiones de China y Rusia.

De Philibert Tsiranana a Andry Rajoelina

La situación actual de Madagascar refleja los problemas que han surgido en los sesenta y cinco años transcurridos desde su independencia. Dado que abordar las políticas de cada uno de los presidentes desviaría el objetivo del presente análisis, bastará una breve aproximación a Philibert Tsiranana (1960-1972) y Andry Rajoelina (2009-2014; 2018-2025), primer y último presidente destituido, para entender las sucesivas crisis que ha sufrido el país, siendo las más destacadas las de 1972, 1991, 2002, 2009 o 2025.

La presidencia de Philibert Tsiranana contó con unas características fácilmente reconocibles en sus sucesores.

[2] EEAS. *60 ans de Relation Bilaterale Madagascar-Union Européenne*, (n.d.). https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/BOOKLET%2060.pdf (consultado el 1/11/2025).

En primer lugar, sus políticas adquirieron un carácter continuista, inspirado en el modelo francés, como se puede constatar en la redacción de la Constitución: el tipo de administración (sufragio universal de siete años, descentralización administrativa)[3], el uso prioritario de la lengua francesa, incluso en la enseñanza, y la prevalencia de la firma de acuerdos entre Madagascar y Francia.

Con el tiempo, al legado colonial prolongado se unió la negligencia en las políticas sociales, lo que desembocó en una crisis económica[4] y social. En 1972 se iniciaron unas protestas juveniles que dieron lugar a una huelga general. El resultado fue la cesión del poder de Tsiranana al general Ramanantsoa, el 18 de mayo de 1972[5], una serie de sucesos que guardan similitudes con el fin de mandato de otros muchos presidentes de la Gran Isla, incluido a Rajoelina.

En efecto, el final del último presidente derrocado también tiene su origen en unas protestas juveniles, y su salida ha dado lugar a la creación de un gobierno militar de transición. Además, al igual que sus predecesores, Rajoelina cuenta con una trayectoria salpicada de polémicas. Dos episodios pueden ejemplificar esta afirmación.

El primero se sitúa en el año 2009 cuando Marc Ravalomanana, presidente[6] de Madagascar, decide cerrar el canal de televisión de uno de sus rivales, Rajoelina, en aquel momento alcalde de la capital. Este último, reunió a miles de personas para pedir la dimisión del presidente y creó un gobierno paralelo de transición (*Haute Autorité de la Transition*, HAT). La comunidad internacional interpretó el gesto como un golpe de Estado[7]. La tensión aumentó hasta el punto en que Ravalomanana optó por ceder el poder a tres generales, quienes se lo transmitieron seguidamente a Rajoelina, quien permaneció en la presidencia desde 2009 hasta 2014.

[3] VANTHUYNE, Emeline. «La proclamation d'indépendance de Madagascar», *Lumini Enseignement*. 2023. https://enseignants.lumni.fr/fiche-media/00000000757/la-proclamation-d-independance-de-madagascar.html (consultado el 30/11/2025).
[4] BLUM, Françoise. «Madagascar 1972: l'autre indépendance Une révolution contre les accords de coopération», *Le Mouvement Social*, n° 236. Éditions La Découverte, 2011/3, p. 69.
[5] RABENIRAINY, Jaona. «Les forces armées et les crises politiques (1972-2002)», *Politique africaine*, n.° 86. Éditions Karthala, 2002/2, pp.86-102.
[6] La presidencia de Marc Ravalomanana tuvo lugar entre 2002 y 2009. Entre los casos de corrupción más relevantes que protagonizó se encuentran el acuerdo Daewoo en el que negoció con una empresa de Corea del Sur el alquiler de 1,3 millones de hectáreas del país o la compra de un avión presidencial de 60 millones de dólares.
[7] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Madagascar: sortir du cycle de crises», *Rapport Afrique,* n.° 156. 18 mars 2010, p. 1.

La segunda ocasión se produjo con las elecciones de 2023, en las que se descubrió que el político había adquirido la nacionalidad francesa, un requisito que le inhabilitaba para presentar su candidatura, pero que no le impidió seguir con sus propósitos. Es decir, Andry Rajoelina ocupó la presidencia del gobierno en dos ocasiones, marcado por las irregularidades.

En resumen, el empobrecimiento de la sociedad y la falta de oportunidades, la corrupción, los presidentes derrocados tras protestas y los gobiernos militares de transición son los elementos que caracterizan la historia de la Gran Isla, así como el colonialismo prolongado. Reflejo de ello son las islas Éparses.

Francia y las islas Éparses

El 26 de junio de 1960, Madagascar inició su independencia, sin embargo, apenas tres meses antes —el 1 de abril de 1960[8]— París aprobó un decreto para que las cinco pequeñas islas que se administraban desde Madagascar pasaran a estar bajo la autoridad del prefecto de la Reunión, quedando así fuera del acuerdo. Actualmente, forman parte de las Tierras Australes y Antárticas Francesas (TAAF). Denominadas Trompelin, Gloriosas, Juan de Nova, Europa y Bassas de India, son conocidas como Islas Éparses[9] y representan 640.400 km² de espacio marítimo y un gran potencial de petróleo *offshore*.

Los jóvenes y su influencia en la geopolítica

Las protestas de los jóvenes nacidos a finales del siglo XX y principios del siglo XXI (pertenecientes a la denominada generación Z) han acaparado las portadas de los periódicos en estos últimos años y particularmente durante el año 2025.

Algunos de los titulares se originaron en 2022, en concreto en Sri Lanka[10], cuando estos jóvenes se lanzaron a las calles, cansados de la crisis económica y de la corrupción, lo

[8] La isla Mauricio reivindica la isla Trompelin y Madagascar las islas Juan de Nova, Europa, Bassas de India y Gloriosas.
[9] CNES. «Océan Indien - Les îles Éparses : un levier d'affirmation de la France outre-mer». Océan Indien - Les îles Éparses : un levier d'affirmation de la France outre-mer | CNES (consultado el 1/11/2025).
[10] En artículos de prensa se utiliza el término «Primavera Asiática».

que propició la caída de la familia Rajapaksa; en 2024 le llegó el turno a Bangladés y a su presidenta Sheikh Hasina. En 2025, las protestas se han multiplicado, alcanzando a países de los cinco continentes. Por ejemplo, en Nepal se manifiestan por el bloqueo de veintiséis plataformas, entre las que se encontraba Facebook o X, teniendo como resultado la dimisión del primer ministro KP Sharma Oli; en Marruecos reivindican mejoras en educación, sanidad y el fin de la corrupción; en Perú, terminar con la inseguridad creciente y la crisis política. La lista continúa: Filipinas, Kenia o Nepal.

Esta ola de protestas cuenta con similitudes: jóvenes sin oportunidades ni derechos básicos garantizados, como la salud o la educación, cansados de la corrupción, y que se organizan a través de las redes sociales[11]. Un símbolo les identifica: una bandera inspirada en el manga japonés de 1997 «*One Piece*». Aunque las órdenes de represión han provocado muertos, heridos y detenidos, estas protestas han logrado derrocar presidentes, impulsar cambios legislativos y obtener propuestas de mejora por parte de algunos gobiernos.

Así, los jóvenes malgaches salen a las calles para protestar por los cortes de agua y electricidad, pidiendo además la dimisión del presidente. En el transcurso de los acontecimientos, una parte del ejército se une a los manifestantes, repitiéndose el esquema habitual: derrocamiento del presidente y gobierno de transición militar. En efecto, el presidente Andry Rajoelina es derrocado y el gobierno de transición lo dirige el coronel Michaël Randrianirina[12]. El militar, jefe del CAPSAT (*Corps d'Armée des Personnels et des Services Administratifs et Techniques*), promete en su discurso romper con el pasado y reformar el sistema administrativo socioeconómico.

En este contexto, en Madagascar, además de manifestarse, los jóvenes han redactado una carta y una hoja de ruta en la que se establecen los pilares del movimiento y los pasos que debe seguir la construcción del nuevo gobierno.

Respecto a la «carta», el preámbulo dice así:

[11] LOLLIA, Frabrice. «Madagascar: le rôle clé des réseaux sociaux dans la chute du pouvoir», *The Conversation*. 14 14 de octubre de 2025. https://theconversation.com/madagascar-le-role-cle-des-reseaux-sociaux-dans-la-chute-du-pouvoir-267447 (consultado el 31/10/2025).

[12] «A Madagascar, le colonel Randrianirina est investi président», *Le Monde*. 17 de octubre de 2025. https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/10/17/a-madagascar-le-colonel-randrianirina-est-investi-president_6647745_3212.html (consultado el 31/10/2025).

> Nosotros, jóvenes ciudadanas y ciudadanos de Madagascar, provenientes de todas las regiones, creencias y orígenes sociales, unidos por la voluntad de construir un futuro digno, justo y próspero, declaramos nuestro compromiso con la implementación de un nuevo sistema, basado en fundamentos completamente diferentes: la soberanía nacional, la transparencia, la participación del pueblo y la dignidad colectiva[13].

Por otro lado, la «hoja de ruta», en la que se explica que el Directorio de transición militar-civil no es un golpe de Estado, sino un medio para restaurar la estabilidad, insiste en la recuperación de los recursos naturales y en devolver al pueblo su poder. Dos de los párrafos de dicha hoja permiten reforzar la tesis del presente análisis, estos son:

> Esta hoja de ruta para una Transición Popular y Soberana (TPS) se enmarca en una voluntad de ruptura total con el sistema actual, marcado por la desigualdad, la corrupción, la dependencia externa y la confiscación del poder por una minoría. Propone una refundación del Estado basada en la soberanía nacional, la justicia social y la participación directa del pueblo en la toma de decisiones y en la forma de gobernanza que le convenga[14].

El segundo apartado, titulado «Relaciones internacionales», señala:

> — Informar a los socios internacionales y a las representaciones diplomáticas en Madagascar sobre el carácter civil y democrático del proceso, así como de la presente hoja de ruta.
>
> — Evaluar y preservar los compromisos diplomáticos y económicos existentes.
>
> — Rechazar cualquier instrumentalización externa: Madagascar debe permanecer soberana y como socia[15].

[13] GÉNÉRATION Z. *Charte Génération Z Pour une refondation populaire, souveraine et participative de la Nation.* https://www.gen-z-madagascar.com/wp-content/uploads/2025/10/Charte-GenZ-23_10_2025_251023_124758.pdf (consultado el 31/10/2025).
[14] GÉNÉRATION Z. *Proposition de feuille de route pour une transition souveraine et popuaire*. Rédigée par la Gen Z Madagascar à Antananarivo le 16 octobre 2025, p.1. https://www.gen-z-madagascar.com/wp-content/uploads/2025/10/Fdr-GenZ.pdf (consultado el 1/11/2025).
[15] *Op. cit.* p.13.

Por lo tanto, según la hoja de ruta, se llevarán a cabo revisiones en las relaciones internacionales. Aunque son numerosos los países con los que se han firmado acuerdos bilaterales, a continuación, se presentan algunos de ellos.

Acuerdos y desacuerdos: la Unión Europea, China y Rusia

Actualmente, Madagascar se sitúa, según el Programa Mundial de Alimentos, entre los países con los ingresos más bajos y los niveles de hambre más preocupantes, ocupando en 2022 el puesto 173 de 191 en el índice de desarrollo humano y el 119 de 121 según el índice global del hambre. Así, dicho programa señala pobreza endémica, inseguridad alimentaria, dependencia de la agricultura de subsistencia y exposición de la isla a los efectos del cambio climático (ciclones, sequías, inundaciones)[16].

Estas cifras contrastan con las riquezas que posee el país, concentrándose en 2023 sus principales exportaciones en el níquel y sus manufacturas, café, té, hierba mate y especias, prendas y complementos de vestir de punto, minerales metalíferos, escorias y cenizas[17]. Sus principales clientes fueron Francia, EE. UU. o la República de Corea, mientras que sus principales proveedores fueron China, Omán o la India como muestra la siguiente tabla:

Tabla 1. Distribución del comercio por países

PAISES CLIENTES	% total año 2023	PAISES PROVEEDORES	% total año 2023
Francia	15 %	China	20 %
EE. UU.	12,9 %	Omán	13,5 %
República de Corea	8,4 %	India	9,2 %
Japón	8,4 %	Francia	6,2 %
China	8,4 %	Sudáfrica	4,4 %

Fuente: Oficina de información diplomática del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación

Por otro lado, su situación geoestratégica le otorga un valor añadido, ya que se encuentra junto al canal de Mozambique, un pasaje marítimo esencial que conecta Europa y Asia y por el que transitan alrededor de 5.000 barcos al año[18]. En consecuencia, la Gran Isla concentra intereses energéticos, comerciales y políticos.

[16] PROGRAMA MUNDIAL DE ALIMENTOS. *Plan estratégico para Madagascar (2024-2028),* pp. 1-3. https://executiveboard.wfp.org/document_download/WFP-0000156033 (consultado el 1/11/2025).
[17] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. Oficina de información diplomática. *Madagascar*. https://www.exteriores.gob.es/documents/fichaspais/madagascar_ficha%20pais.pdf (consultado el 1/11/2025).
[18] CENTRE D'ÉTUDES STRATÉGIQUES DE LA MARINE (CESM). Brèves Marines - Le canal du Mozambique : luttes d'influence pour un passage stratégique en devenir, n.° 246 (n.d.) p. 4. https://www.defense.gouv.fr/cesm/nos-

La Unión Europea

Las protestas y el cambio de régimen en Madagascar están siendo observados de cerca por la Unión Europea. Entre los motivos se encuentran los numerosos acuerdos que Bruselas ha firmado con Antananarivo y que, según los acontecimientos, algunos podrían ser suspendidos —definitiva o temporalmente—, como ocurrió durante la crisis de 2009. La toma de poder de Andry Rajoelina fue considerada por Bruselas como un golpe de Estado y, aplicando el artículo 96 del Tratado de Cotonou, se suspendieron las ayudas al desarrollo de la Gran Isla hasta encontrar una solución[19].

Algunos ejemplos de relaciones bilaterales son, entre otros, el Acuerdo de Samoa[20], firmado en 2023 entre la Unión Europea y los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP, en adelante), el cual se orienta a seis ámbitos prioritarios: derechos humanos y democracia, paz y seguridad, desarrollo, migración y movilidad, cambio climático y crecimiento económico. Este acuerdo sustituye al Acuerdo de Cotonou[21], firmado en el año 2000, cuyo objetivo fue erradicar la pobreza, contribuir a la integración gradual de los países ACP en la economía mundial, basándose en la cooperación para el desarrollo, la cooperación económica y comercial, y la dimensión política[22].

No menos importantes son los acuerdos pesqueros que se han sucedido durante décadas[23]. Uno de los últimos firmados es el «Acuerdo de Colaboración de Pesca Sostenible entre la Unión Europea y la República de Madagascar» (2023), a partir del cual se permite la pesca a 65 buques de la Unión Europea: treinta y dos cerqueros

publications/breves-marines-du-cesm/breves-marines-ndeg246-canal-du-mozambique-luttes-dinfluence-passage (consultado el 1/11/2025).

[19] JOURNAL OFFICIEL DE L'UNION EUROPÉENNE. *Madagascar P7_TA(2010)0032 Résolution du Parlement européen du 11 février 2010 sur la situation à Madagascar,* p. 73.

[20] REPOBLIKANI MADAGASIKARA. *Renforcement de la coopération avec l'Union européenne: Madagascar signe l'Accord de Samoa* (n.d.). https://www.diplomatie.gov.mg/index.php/actualites1/725-renforcement-de-la-cooperation-avec-l-union-europeenne-madagascar-signe-l-accord-de-samoa (consultado el 1/11/2025).

[21] De los que se derivan los Acuerdos de Partenariado Económico (APE).

[22] CONSEJO EUROPEO. Consejo de la Unión Europea. Acuerdo posterior a Cotonu (n.d.). https://www.consilium.europa.eu/es/policies/cotonou-agreement/#cotonou (consultado el 1/11/2025).

[23] DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. *Acuerdo por el que se modifica el Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y el Gobierno de la República Democrática de Madagascar relativo a la pesca en alta mar frente a las costas de Madagascar*, firmado en Antananarivo el 28 de enero de 1986, 98/9. https://www.boe.es/doue/1987/098/L00007-00009.pdf (consultado el 1/11/2025).

atuneros, trece palangreros de superficie de arqueo bruto superior a cien y veinte palangreros de superficie de arqueo bruto inferior o igual a cien[24]).

Finalmente, la iniciativa Global Gateway, lanzada en diciembre de 2021 por Bruselas, cobra gran protagonismo si se considera su financiación, de aproximadamente 300.000 millones de euros, y su finalidad: «Promover vínculos inteligentes, limpios y seguros en los sectores digital, de la energía y del transporte, y reforzar los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo[25]». Se trata de un proyecto con relevantes implicaciones geoestratégicas, en la medida en que busca reforzar la presencia europea en regiones donde también se desarrolla la Iniciativa de la Franja y la Ruta (Belt and Road Initiative) impulsada por China[26].

Así, el Global Gateway está desarrollando numerosos proyectos en Madagascar[27], más concretamente en once temáticas, entre las que se encuentra: democracia y derechos humanos, medio ambiente y recursos naturales, apoyo a la sociedad civil y a la juventud o la sociedad del conocimiento.

China: Belt and Road Initiative

Las relaciones bilaterales con China cuentan con un largo recorrido[28]. En 1958, se abrió el Consulado de la República Popular en Tananarivo, llegando el primer acuerdo comercial en 1963. Los ámbitos económicos en los que se desarrolla son numerosos: agricultura, pesca, energía, infraestructuras, cimiento, textil, banco, sanidad, telecomunicaciones o petróleo[29]. Además, estas relaciones bilaterales se han visto reforzadas en el marco de la *Belt and Road Initiative*, puesto en 2013 con el propósito de unir económicamente Europa a China, y con presencia en Madagascar desde 2017.

[24] DIARIO OFICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA. *Acuerdo de Colaboración de pesca sostenible entre la Unión Europea y la República de Madagascar*, 2023, p. 37. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22023A0719(02) (consultado el 1/11/2025).
[25] COMISIÓN EUROPEA. *Presentación de la Estrategia Global Gateway*, (n.d.) https://international-partnerships.ec.europa.eu/policies/global-gateway/global-gateway-overview_es (consultado el 1/11/2025).
[26] FURNESS, Mark, y KEIJZER, Niels. *Europe's Global Gateway: A New Geostrategic Framework for Development Policy?* German Developement Institute, 2022.
[27] Véase *Actions financées par l'Union Européenne à Madagascar*. https://ue-madagascar.org/t/ (consultado el 1/11/2025).
[28] HARNAY, Serge y LOUIS, Bernard. «Madagascar: les enjeux d'une diplomatie en plein essor. Outre-Terre», *Éditions Outre-terre* n.º 30, 2011/4, pp. 261-269,
[29] *Op. cit.* 255.

Rusia frente a la françafrique

Las relaciones bilaterales entre Madagascar y Rusia comenzaron el 29 de septiembre de 1972, cooperando en sectores como la sanidad (envío de medicamentos, formaciones), la seguridad (formación de militares y policías malgaches), el sector agrícola o la educación (becas, intercambios), según la información que proporciona la asociación «Los amigos de Rusia en Madagascar[30]». Esta cercanía adquiere mayor relevancia en un momento en el que se está produciendo un «rusianismo»[31] en el continente africano. Por este motivo, la reunión celebrada el 16 de octubre entre la delegación de la Embajada de Rusia en Antananarivo y el recién formado gobierno de transición del coronel Michaël Randrianirina, despertó cierto recelo.

Conclusiones

Las protestas en Madagascar, iniciadas en septiembre de 2025, son el resultado de una crisis estructural de carácter político, social y económico que afecta al país desde su independencia en 1960 y que perdura hasta la actualidad.

Los sucesivos presidentes no han mostrado una voluntad real para dar respuesta a la pobreza, la falta de oportunidades de los jóvenes y los problemas de acceso a la educación y la sanidad, a pesar de las riquezas con las que cuenta la Gran Isla.

Por otro lado, persiste un sentimiento de descolonización inconclusa, cuyo ejemplo más visible es la administración de las islas Éparses por parte de Francia.

Así, una vez más, las protestas han recorrido el país, en esta ocasión como consecuencia de los continuos cortes de agua y electricidad, además de la corrupción.

El resultado: una treintena de muertos y heridos, la salida del presidente Andry Rajoelina del país, un puesto ocupado inmediatamente por la élite militar, y el inicio de un nuevo periodo de incertidumbre en el que la Unión Europea, presente en la Gran Isla desde hace más de seis décadas, deberá estar atenta a los movimientos de múltiples actores

[30] *Les amis de la Russie à Madagascar*. https://amisrussemadagascar.org/about-history/ (consultado el 1/11/2025).
[31] FUENTE COBO, Ignacio. *El nuevo "rusianismo". Cómo Rusia está colonizando África*. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-nuevo-%C2%ABrusianismo%C2%BB.-c%C3%B3mo-rusia-est%C3%A1-colonizando-%C3%A1frica (consultado el 1/11/2025).

si lo que desea es preservar y continuar con los proyectos y acuerdos que le unen a Antananarivo.

En primer lugar, queda por ver si Michaël Randrianirina va a mantener las promesas que pronunció en la investidura, en las que se comprometía con el cambio, o si por el contrario va a seguir el mismo camino que sus antecesores.

Además, los movimientos de China también serán importantes, ya que, además de ser el principal país proveedor, Madagascar se sitúa en el recorrido de la *Belt and Road Initiative*, al igual que el Global Gateway de la Unión Europea.

Por su parte, Rusia no va a perder la oportunidad de incrementar su influencia, tal y como está haciendo con el resto de colonias francesas.

Finalmente, la carta y la hoja de ruta elaboradas por la juventud cobran una gran importancia, ya que entre las ideas principales se encuentran la soberanía de Madagascar, restringir la influencia externa y revisar los acuerdos a nivel internacional. Unas propuestas cargadas de buenas intenciones que solo el tiempo mostrará si son factibles o una utopía.

María Pilar Doñate Sanz
Doctora en Seguridad Internacional

Documento
Opinión

20/2026 20 de febrero de 2026

Pablo Sánchez Martín

La industria de la defensa europea: retos, oportunidades y perspectivas

La industria de la defensa europea: retos, oportunidades y perspectivas

Resumen:

La industria de la defensa europea se encuentra en la actualidad en un proceso de cambio y de vigor renovado. Cuestiones ligadas al inestable panorama geopolítico y al deterioro evidente del orden mundial basado en reglas han colocado a este sector en una posición privilegiada de atención pública. Las diferentes medidas aprobadas por la Unión Europea en los últimos años parecen fomentar la consolidación de este resurgimiento industrial, pero aún es incierto si realmente este renacer será tal. De igual forma, interrogantes acerca de cómo financiar este esfuerzo o el apoyo popular detrás de estas medidas plantean interrogantes cuya resolución es fundamental. Con todo, este artículo pretende compilar algunas de estas medidas y establecer los principales retos, oportunidades y perspectivas de futuro de la industria de la defensa europea.

Palabras clave:

Industria, defensa, Unión Europea, EDTIB, economía

*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 European defence industry: challenges, opportunities and prospects.

Abstract:

The European defence industry is currently undergoing a process of change and renewed vitality. Issues linked to the unstable geopolitical landscape and the evident deterioration of the rules-based world order have placed this sector in the spotlight. The various measures approved by the European Union in recent years seem to foster the consolidation of this industrial reawakening, but it remains uncertain whether this renaissance will actually materialise. Similarly, questions about how to finance this effort and the popular support behind these measures raise concerns that must be resolved. This article aims to compile some of these measures and establish the main challenges, opportunities and future prospects for the European defence industry.

Keywords:

Industry, defence, European Union, EDTIB, economy

Nulle defensio sine industria

La invasión rusa de Ucrania en el año 2022 y el cambiante panorama geopolítico han traído al primer plano de la discusión política europea las cuestiones relacionadas con la seguridad y la defensa. Aunque parece ya una frase manida a finales de este 2025, es todavía un asunto que ha disfrutado de una concreción ambivalente tanto por las instituciones de la Unión Europea como por parte de los veintisiete. De entre la compleja miríada de elementos que componen los términos seguridad y defensa, la cuestión industrial ha suscitado probablemente un interés de mayor envergadura en los decisores políticos y en los actores privados, convencidos de que las capacidades de producción están en la base de la seguridad europea del futuro.

Indudablemente, la industria de la defensa europea juega un papel fundamental en este nuevo esquema estratégico, pero es igualmente importante analizar con cautela el cómo y el cuánto de cualquier decisión a este respecto. Esto es así ya que la inversión en defensa tiene impactos en cascada con efectos desiguales[1] y ha de estar alineada con los objetivos y necesidades que realmente subyazcan al interés europeo.

Por todo ello, en este documento de opinión se tratarán las cuestiones ligadas al estado del arte de la industria de la defensa europea desde la perspectiva político-estratégica y económica. Posteriormente se analizarán de forma separada sus retos, oportunidades y perspectivas de futuro. En la conclusión se intentará contestar a la pregunta de si realmente este (re)surgimiento de la industria de la defensa europea responde a una suerte de reactividad producto del entorno estratégico actual o una verdadera voluntad de planificación a largo plazo de este sector fundamental de la defensa.

Estado del arte de la industria de la defensa europea: marco político-estratégico y económico

Desde una perspectiva jurídica, un elemento de especial interés en el análisis de la industria de la defensa europea es el encaje de esta en los Tratados. En primer lugar, las cuestiones industriales de la defensa no se incluyen junto con el resto de provisiones

[1] METCALFE, Sean, «European defence spending surge: which sectors will benefit?», *Oxford Economics*, 23 de julio de 2025, disponible en https://www.oxfordeconomics.com/resource/european-defence-spending-surge-which-sectors-will-benefit/

de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) en los artículos 42 a 46 del Tratado de la Unión Europea (TUE) – salvo por las menciones relativas a la Agencia Europea de Defensa, en el apartado 3 del artículo 42 y en el artículo 45 – sino que se relegan a la Séptima Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en las Disposiciones Generales y Finales[2]. Ahí, en su artículo 346, se plantea que «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»[3]. Esta disposición, pensada principalmente para las cuestiones de contratación pública de defensa, ha sido activada para este fin en unas 40 ocasiones[4] por parte de los Estados miembros y consolida a la defensa como un ámbito sensible donde los países han querido conservar su soberanía[5]. Desafortunadamente, esta cláusula de escape ha generado problemas y abusos de diversa índole, la mayoría ligados a su utilización para adquisiciones de doble uso que han socavado la integración del mercado[6].

En resumen, el marco jurídico esencial de la industria de la defensa de la UE – con sus vicios y virtudes – ha servido de base para el desarrollo de otro campo de gran interés y exponencial amplitud: el político-estratégico.

[2] De igual forma, se podría inferir que las cuestiones industriales de la defensa se separan también de las disposiciones genéricas sobre industria que se incluyen en el artículo 173 del TFUE y que aluden a la adaptación del sector a los cambios estructurales, el fomento de la creación de empresas y la cooperación entre ellas y el impacto del desarrollo industrial en la innovación.

[3] Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (2008), disponible en https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf

[4] DESCALZO GONZÁLEZ, Antonio, «La contratación pública en Defensa y el artículo 346 del TFUE», *La Razón,* 10 de octubre de 2025. Disponible en https://www.larazon.es/economia/contratacion-publica-defensa-articulo-346-tfue_2025101068e884fee81f41796942700a.html

[5] EUR-Lex, «Defensa de la UE y política de la industria europea de defensa», disponible en https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/glossary/eu-defence-and-defence-industry-policy.html

[6] CASTILLA, Juan Carlos, «Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovaciones institucionales, integración de mercado y desafíos de gobernanza», *Instituto Español de Estudios Estratégicos,* Documento de análisis 47/2025, 25 de junio de 2025, p. 10. Disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/coyuntura_critica_en_la_defensa_de_la_ue_innovacion_institucional_integracion_de_mercado_y_desafios_de_-gobernanza

Marco político-estratégico

Estrategia Industrial Europea de Defensa: «invertir más, mejor, juntos y europeo»[7]

Anunciada durante el discurso del estado de la Unión de 2023 por la presidenta Von der Leyen, la Estrategia Industrial Europea de Defensa (EDIS) es la primera de su tipo en la historia de la UE y marca una serie de objetivos a cumplir por los Estados miembros en 2030. Elaborada de forma participativa[8], la EDIS introduce en el lenguaje estratégico de la Unión una palabra que pasará a ser fundamental en el entendimiento de las necesidades industriales de la defensa: la EDTIB (*European Defence Technological and Industrial Base*) o Base Industrial y Tecnológica de Defensa Europea. Este concepto, aunque no es original de la EDIS, sí irrumpe con fuerza en la discusión, ya que describiría precisamente el conjunto de capacidades de producción de los países europeos en lo que se refiere al sector de la defensa. Adoleciendo de un tamaño ostensiblemente pequeño en comparación con aquella de las grandes potencias[9], ya en el año 2007 la Agencia Europea de la Defensa (AED) anunció en su «A Strategy for the European Defence Technological and Industrial Base» que una adecuada EDTIB no era sostenible en un marco nacional[10]. Y es que precisamente ese es uno de los tres objetivos principales que se marca la EDIS de aquí a 2030: que al menos el 50% del presupuesto de adquisición de defensa de los Estados miembros se dedique a la adquisición de productos de la EDTIB (aumentando además ese objetivo al 60% para 2035). Adicionalmente, la Estrategia define como objetivos para el año 2030 que el valor del comercio intracomunitario de defensa represente el 35% del valor total del mercado de la defensa de la UE y que los Estados miembros adquieran de forma conjunta al menos el 40% de su equipamiento de defensa.

En definitiva, el objetivo principal de la EDIS es aumentar de forma general la inversión, canalizarla al consumo de segmentos tecnológicos de la industria de la defensa y que,

[7] EDIS Joint communication, «A new European Defence Industrial Strategy: Achieving EU readiness through a responsive and resilient European Defence Industry», 5 de marzo de 2024. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en

[8] Se realizaron 12 talleres durante 3 meses, en los que la Comisión y la Alta Representante recibieron más de 270 contribuciones de más de 90 partes interesadas (*stakeholders*) además de una reunión con representantes de Ucrania. Ver http://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/edis-our-common-defence-industrial-strategy_en?prefLang=es

[9] Véase la perspectiva histórica en SÁNCHEZ, Carlos, «La Base Industrial y Tecnológica de Defensa en Europa (EDTIB) – desde la Guerra Fría y posterior austeridad hasta las amenazas actuales - ¿Quo Vadis?», *Economía Industrial,* Nº230, 2023. Disponible en https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=9371718

[10] WILKINSON, Benedict, «The EU's Defence Technological and Industrial Base», European Parliament, 10 de enero de 2020, p. 5. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EXPO_IDA(2020)603483

en la medida de lo posible, esto se realice de forma europea. Como documento «sustentado en un propósito político militar con ideas orientativas para satisfacer la necesidad de desarrollar la EDTIB»[11], deja todavía mucho espacio a la concreción financiera de los objetivos, elemento fundamental para el éxito de la Estrategia, habida cuenta de la situación actual a este respecto[12].

Andrius Kubilius: primer Comisario de Defensa y de Espacio

Aunque podía parecer evidente que las elecciones de 2024 traerían una modificación del Colegio de Comisarios en lo que respectaba a las cuestiones de defensa, existía – y existe – mucha especulación en lo que refiere al impacto real de esta modificación. Designar a Andrius Kubilius, ex primer ministro lituano y Miembro del Parlamento Europeo desde 2019, era sin duda un movimiento que premiaba la lógica geográfica del candidato, ya que las repúblicas bálticas son tanto física como simbólicamente la primera línea de contención de la amenaza rusa. Desde la perspectiva institucional, este Comisario de Defensa y de Espacio viene a encajar sus competencias dentro de la ya de por sí compleja sopa de letras de la seguridad y la defensa en la UE: Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (que incluye también el puesto de Vicepresidenta de la Comisión), Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), Agencia Europea de la Defensa (AED) y las diferentes Direcciones Generales, Agencias Ejecutivas y Servicios de la Comisión[13].

En resumen, la figura del nuevo Comisario es, sin lugar a dudas, una declaración de intenciones con respecto a la voluntad de la Comisión Von der Leyen II de colocar a la defensa en un lugar preeminente. Pese a ello, y como ya han advertido otros autores, no dejan de existir limitaciones de gran calado con respecto a sus competencias reales y

[11] FIOTT, Daniel, «¿Más allá de la estrategia? Estrategia industrial y futuro de la defensa europea», *Real Instituto Elcano*, ARI 58/2024, 9 de mayo de 2024, p. 10. Disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/mas-alla-de-la-estrategia-estrategia-industrial-y-futuro-de-la-defensa-europea/

[12] Para ver algunas cifras sobre esta cuestión, véase DOMÍNGUEZ CEBRIÁN, Belén *et al.*, «Soberanía Estratégica de la Defensa», *Instituto Español de Estudios Estratégicos,* Documento de Opinión 17/2025, p. 13, 10 de marzo de 2025. Disponible en https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/soberania_estrategica_de_la_defensa_2025_dieeeo17.pdf/f5ec9619-880d-3dc2-f485-cbdb2b61bb10?t=1741002026487

[13] Notablemente la DG DEFIS (Industria de la Defensa y Espacio), la Agencia Ejecutiva Europea de Investigación (REA) o el Servicio *Foreign Policy Instruments* (FPI).

sobre el efecto catalizador que puede tener la existencia de su figura en el desarrollo de la industria de la defensa europea[14].

Libro Blanco Conjunto – Preparación en materia de defensa europea 2030[15]

En la *mission letter* de Von der Leyen, en septiembre de 2024, ya se encargaba al Comisario Kubilius la presentación de este documento en los primeros 100 días con la intención de «enmarcar un nuevo enfoque de la defensa e identificar las necesidades de inversión para desarrollar capacidades de defensa europeas en todos los ámbitos, basadas en inversiones conjuntas»[16]. Este plan venía además a materializar algunas de las cuestiones presentadas por la Comisión a principios de marzo de 2025 bajo el nombre de «ReArm Europe Plan/Readiness 2030»[17]. Redactado en colaboración con la Alta Representante, el Libro Blanco comienza analizando el cambio de paradigma del sistema internacional desde 1945, el deterioro del contexto estratégico (con especial mención a Rusia, China y Oriente Próximo) y la necesidad de que la UE dé una respuesta eficaz a estos desafíos.

Seguidamente, se plantea de forma clara que la UE adolece de una serie de deficiencias fundamentales para la «realización de operaciones militares complejas y prolongadas en el tiempo»[18]. Estas deficiencias se agruparían en torno a aquellas relativas a las capacidades críticas de defensa[19], la movilidad y las infraestructuras militares[20], la

[14] A este respecto véase ROMERO JUNQUERA, Abel, «El nuevo puesto de Comisario de Defensa y Espacio. ¿Una apuesta de futuro o más de lo mismo?», *Instituto Español de Estudios Estratégicos,* Documento de análisis 73/2024, 20 de noviembre de 2024. Disponible en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/el_nuevo_puesto_de_comisario_de_defensa_y_espacio_una-apuesta_de_futuro_o_mas_de_lo_mismo

[15] «Libro Blanco Conjunto – Preparación en materia de defensa europea 2030», JOIN(2025) 120 final, 19 de marzo de 2025. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52025JC0120

[16] *Mission letter*, 17 de septiembre de 2024. Disponible en https://commission.europa.eu/document/download/1f8ec030-d018-41a2-9759-c694d4d56d6c_fr?filename=Mission%20letter%20-%20KUBILIUS.pdf

[17] Ese segundo nombre (»Readiness 2030») incluido después de la presión de España, primero, y después Italia por cuestiones ligadas a *rebajar* el tono belicista del primer término.

[18] Libro Blanco Conjunto, *op. cit.,* p. 6.

[19] Defensa aérea y antimisiles; sistemas de artillería; munición y misiles; drones y sistemas antidrones; movilidad militar; guerra con IA, cuántica, ciberguerra y guerra electrónica; y elementos de apoyo estratégico y protección de infraestructuras críticas (Libro Blanco Conjunto, *op. cit.,* pp. 7-8).

[20] La Comisión inició una «consulta focalizada» acerca del *Military Mobility Package* durante junio y julio de 2025 que, tal y como ha incluido en la Hoja de Ruta para la Defensa publicada el 16 de octubre de 2025, será presentado en noviembre de ese año (ver Joint Communication «Preserving Peace – Defence Readiness Roadmpap 2030», JOIN(2025) 27 final, 16 de octubre de 2025, p. 13. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/9db42c04-15c2-42e1-8364-60afb0073e68_en?filename=Joint-Communication%20_Defence-Readiness-Roadmap-2030.pdf).

protección de fronteras[21], la simplificación y armonización legislativa (que se pretende paliar con el paquete ómnibus de defensa, presentado en junio de 2025[22]) y las reservas estratégicas y las reservas de preparación.

En una línea similar, el Libro Blanco hace alusión al conflicto en Ucrania, «escenario clave para la definición del nuevo orden internacional»[23]. Sobre la base de la importancia del apoyo de la UE a este país, el documento plantea dos vertientes para canalizar esta ayuda: por un lado, un aumento generalizado de la ayuda militar y de otro tipo (municiones, adiestramiento y equipamiento, compras directas a la industria de la defensa ucraniana) y, por otro, integración total del país en las iniciativas de desarrollo de capacidades de defensa e industriales a este respecto.

En relación a la anatomía de la industria de la defensa europea, y haciendo hincapié en la idea de la fragmentación de la misma, el Libro Blanco apunta la necesidad de agregación de la demanda (menciona aquí el EDIRPA, que se abordará más adelante), la reducción de las dependencias y la garantía de la seguridad del abastecimiento[24], la creación de un verdadero mercado a nivel UE de equipos de defensa y la transformación del sector a través de la «innovación disruptiva» (elemento que se abordará igualmente más adelante). En esta misma dirección, el Libro Blanco llama a «disparar el gasto en defensa» (sic) en línea con el aumento del 31% ya experimentado desde 2021 por parte de los Estados miembros[25]. Para este fin, se menciona la creación del instrumento SAFE (Instrumento de Acción por la Seguridad de Europa), la activación coordinada de la cláusula de escape del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC)[26], la modificación de

[21] De especial relevancia aquí tanto el «Escudo Oriental»/»Vigilancia del Flanco Oriental» como la Iniciativa Europea de Defensa Contra Drones, Escudo Aéreo Europeo y Escudo Espacial Europeo, todas ellas incluidas dentro de la Hoja de Ruta para la Defensa.

[22] Ver «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2009/43/EC and 2009/81/EC, as regards the simplification of intraEU transfers of defence-related products and the simplification of security and defence procurement», COM(2025) 823 final, 17 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/cd1e5e0f-5c51-47f9-b147-17dcd45b0345_en?filename=Proposal-for-a-directive_defence-simplification.pdf

[23] Libro Blanco Conjunto, *op. cit.,* p. 12.

[24] Aunque la cuestión ligada a la industria de la defensa es más reciente, el interés sobre las dependencias de la UE en torno a las materias primas es anterior, existiendo cinco listas de materias primas críticas (CRMs, por sus siglas en inglés) desde 2011. Para más información, ver https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/raw-materials/areas-specific-interest/critical-raw-materials_en

[25] Concretamente, hasta llegar a la cifra de 326.000 millones de euros (Libro Blanco, *op. cit.,* p.19).

[26] Probablemente una de las cuestiones más controvertidas sobre la financiación del gasto en defensa es este punto, donde se permite a los Estados miembro desviarse de la senda de déficit hasta un 1,5% del PIB si este gasto se dedica a defensa, con un marco temporal de cuatro años y con un impacto estimado de inversión de 800.000 millones de euros. El Consejo activó esta cláusula para 15 países en julio de 2025 y para Alemania en octubre de ese mismo año.

la política de cohesión para aumentar el gasto en defensa[27], el renovado papel del Banco Europeo de Inversiones y la movilización del capital privado para este objetivo en el contexto de la Unión de Ahorros e Inversiones.

El Libro Blanco concluye con una mención especial al papel de las asociaciones dentro y fuera de la UE[28] y con una lista de cuestiones y pasos a seguir en el futuro. Con todo, este documento es, con casi total seguridad, el marco más completo de iniciativas con el que actualmente cuenta la UE en su intento de estimular la industria de la defensa europea (aunque no solo)[29]. De hecho, y como se ha visto, existe por el momento un ritmo de cumplimiento inédito de los objetivos incluidos en esta estrategia.

Defence Readiness Omnibus[30]

Para terminar este apartado dedicado al marco político-estratégico, es esencial añadir el último de los cinco paquetes ómnibus propuestos por la Comisión para acelerar este gasto en defensa. Los objetivos fundamentales de esta propuesta legislativa (ya en trámite a través del procedimiento legislativo ordinario) se centran en la simplificación y agilización administrativa. Para ello, el paquete consta de dos propuestas de Reglamento, una propuesta de Directiva y dos actos delegados.

El primer Reglamento versa sobre la aceleración de la concesión de permisos para proyectos de preparación en materia de defensa[31], proponiendo la creación de una autoridad o punto de contacto nacional para estas cuestiones, además de marcar un plazo máximo de 60 días para conceder permisos a estos proyectos. El segundo

[27] Con respecto a este punto, se aprovechó la revisión intermedia para aprobar en septiembre de 2025 las modificaciones de los principales Reglamentos de la política de cohesión (Reglamentos 2021/1056, 2021/1057 y 2021/1058) y así incluir en ellos la posibilidad de financiar con estos fondos actividades relacionadas con el gasto en defensa.

[28] Se menciona a los Estados Unidos, a la OTAN, al Reino Unido, Noruega, Canadá, países vecinos y candidatos y, separadamente, a Turquía y a la India.

[29] Es importante citar aquí de nuevo la Hoja de Ruta para la Defensa (Joint Communication «Preserving Peace – Defence Readiness Roadmpap 2030», *op. cit.*), que ha venido a concretar con objetivos, hitos e indicadores muchas de las propuestas incluidas en el Libro Blanco.

[30] «Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Defence Readiness Omnibus», COM(2025) 820 final, 17 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/b2bcc9a0-5259-4543-9e1c-3af1dde8fbec_en?filename=Defence-Simplification-Omnibus.pdf

[31] «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the acceleration of permit-granting for defence readiness projects», COM(2025) 821 final, 17 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/c53d4d46-27c0-4bb9-abe3-db58b50f2d7f_en?filename=Proposal-for-a-regulation_acceleration-permit-granting-defence-readiness-projects.pdf

Reglamento[32] modifica legislación ya existente con el objetivo de facilitar la inversión en defensa y modifica elementos fundamentales de la industria de la defensa; con mención especial aquí a los productos químicos, otros contaminantes y una modificación del Reglamento del Fondo Europeo de Defensa. Con respecto a la Directiva[33], esta viene a modificar igualmente Directivas ya existentes con el objetivo de facilitar las Licencias Generales de Transferencia de productos de defensa entre países de la UE y de flexibilizar las normas de contratación pública a este respecto (incremento de los umbrales y apertura a nuevos procedimientos de adjudicación). Finalmente, la Comisión propone la adopción de dos actos delegados que modifican, por un lado, las directrices de inversión del fondo InvestEU[34] para adaptarlo a las necesidades del sector de la industria de la defensa y, por otro, concretar la definición de «armas controvertidas» en relación a la normativa sobre finanzas sostenibles[35].

En definitiva, este último paquete sigue la senda marcada por la Comisión ya desde marzo de 2025 y está en línea con los objetivos de la EDIS de 2024 sobre el invertir más, mejor, colaborativamente y de forma europea.

Marco económico

Una vez analizados los principales hitos recientes con respecto a la renovada voluntad política de fomentar el desarrollo de la industria de la defensa europea, conviene ahora profundizar en la cuestión financiera de esta realidad: el cuánto, el cómo y el cuándo.

[32] «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EC) No 1907/2006, (EC) No 1272/2008, (EU) No 528/2012, (EU) 2019/1021 and (EU) 2021/697 as regards defence readiness and facilitating defence investments and conditions for defence industry», COM(2025) 822 final, 17 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/7db4362c-1d2e-4395-9621-4abaebf57fd0_en?filename=Proposal-for-a-Regulation_defence-readiness.pdf

[33] «Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directives 2009/43/EC and 2009/81/EC, as regards the simplification of intraEU transfers of defence-related products and the simplification of security and defence procurement», COM(2025) 823 final, 17 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/cd1e5e0f-5c51-47f9-b147-17dcd45b0345_en?filename=Proposal-for-a-directive_defence-simplification.pdf

[34] «Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) 2021/1078 as regards strategic investments in the field of defence set out in the investment guidelines for the InvestEU Fund», C(2025) 3802/ 03, 23 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/bde304e1-5ae4-4a16-9309-1a193483572a_en?filename=Delegated-Regulation-amending-Delegated-Regulation-EU20211078-InvestEU.pdf

[35] «Commission Delegated Regulation amending Delegated Regulation (EU) 2020/1818 as regards the definition of controversial weapons», C(2025) 3801/ 03, 23 de junio de 2025. Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/document/download/701da3f4-2e65-4947-a498-63f807392889_en?filename=C_2025_3801_1_EN_ACT.pdf

Fondo Europeo de Defensa (EDF)

Heredero de los programas PADR (*Preparatory Action on Defence Research*) y EDIDP (*European Defence Industrial Development Programme*) se trata del mecanismo de mayor recorrido e implantación en lo relativo a la inversión en defensa. De los 8.000 millones de euros de los que consta el EDF, 5.300 están dedicados a proyectos de desarrollo de capacidades colaborativas y 2.700 a investigación colaborativa en materia de defensa (Ilustración 1).

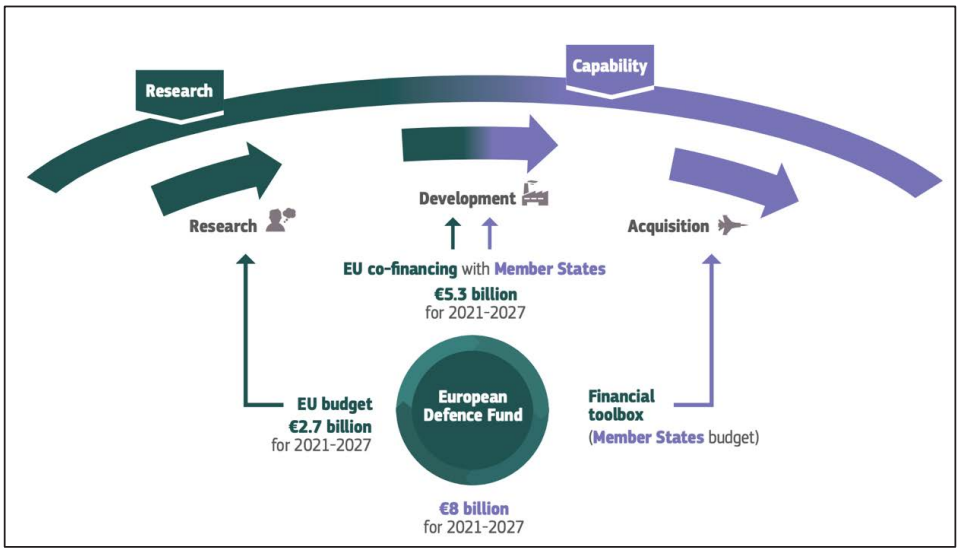


Ilustración *1*. Ciclo de vida de la financiación bajo el EDF[36]

El Fondo se organiza en torno a Programas Anuales de Trabajo (cinco desde 2021), que a su vez se dividen en diferentes convocatorias. Para el 2025 se han aprobado 33 convocatorias por valor de 1.065 millones de euros. El EDF financia hasta el 100% de los costes de las actividades subvencionables de investigación (primera fase del ciclo) mientras que las actividades de desarrollo (segunda fase) son cofinanciadas con las inversiones públicas de los Estados miembros o de los actores privados de la industria. El Fondo no financia las actividades de adquisición (tercera fase).

De especial mención en el marco del EDF fue la creación del Plan de Innovación de la UE en materia de defensa (EUDIS) en el año 2024. Centrado en las pequeñas y

[36] Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/system/files/2021-06/DEFIS%20_%20EDF%20Factsheet%20_%2030%20June%202021.pdf

medianas empresas, empresas emergentes y «otros actores no tradicionales del ecosistema industrial de defensa»[37], el 31% de la financiación del EDF para el año 2025 fue para medidas de este Plan.

Las medidas de urgencia: EDIRPA y ASAP

Aprobados en julio y octubre de 2023 y con miras a finalizar en 2025, ambos instrumentos son las dos caras de una misma moneda. El instrumento EDIRPA[38] (*European Defence Industry Reinforcement through common Procurement Act*), dotado con 300 millones de euros, tiene por objeto incentivar a los Estados miembros (al menos, tres por programa) para que adquieran conjuntamente capacidades y productos de defensa (lado de la demanda). En cambio, ASAP[39], dotado con 500 millones de euros, tiene por objetivo el aumento inmediato de la capacidad de producción de municiones y misiles en la UE (lado de la oferta).

En resumen, estos dos instrumentos, configurados como medidas temporales, ponen el acento simultáneamente en la cuestión estructural de la necesidad de colaborar entre Estados miembros para la contratación pública de defensa y, a su vez, en la cuestión coyuntural de seguir apoyando el esfuerzo de guerra ucraniano.

La continuación de las medidas: EDIP

Tal y como se ha desarrollado anteriormente, ASAP y EDIRPA fueron los primeros instrumentos que vinieron a financiar los esfuerzos de la industria europea de la defensa. La Comisión, con el objetivo de establecer un mecanismo que continuara las mencionadas medidas, propuso un Reglamento en marzo de 2024 para el establecimiento del Programa Europeo de Industria de la Defensa (EDIP, por sus siglas en inglés)[40]. Con un marco temporal hasta 2027, el Reglamento viene en realidad a

[37] Página web del EUDIS, disponible en https://eudis.europa.eu/index_en#eudis-focus-in-2025
[38] «Regulation (EU) 2023/2418 of the European Parliament and of the Council of 18 October 2023 on establishing an instrument for the reinforcement of the European defence industry through common procurement (EDIRPA)», 26 de octubre de 2023. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202302418
[39] «Regulation (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP)», 20 de julio de 2025. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R1525
[40] «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme and a framework of measures to ensure the timely availability and supply of defence products ('EDIP')», COM(2024) 150 final, 5 de marzo de 2024. Disponible en https://defence-industry-

establecer cuestiones más allá del mencionado programa: (1) el establecimiento del EDIP y del mecanismo FAST (*Fund for the Acceleration of defence Supply chain Transformation*); (2) el establecimiento del Instrumento de Apoyo a Ucrania; (3) el marco legal, requerimientos y procedimiento y efectos de establecer una SEAP (*Structure for European Armament Programme*); (4) cuestiones ligadas a la seguridad de las cadenas de suministro y producción de bienes de defensa; y (5) el establecimiento de una Junta de Preparación Industrial de Defensa.

Desde el punto de vista financiero, el programa EDIP[41] estará financiado por 1.500 millones de euros en forma de subvenciones y el mecanismo FAST se centrará en pequeñas y medianas empresas. En segundo lugar, y con la base legal del artículo 212 TFUE, el Instrumento para Ucrania pretende seguir apoyando el esfuerzo bélico del país y ayudar a su reconstrucción. En tercer lugar, las SEAP – que contarán con personalidad jurídica propia – pretenden convertirse en vehículos de adquisición conjunta predilectos en el marco europeo. Y, tras el largo espacio dedicado a las cadenas de suministro y otros elementos similares[42], la propuesta de Reglamento trata la cuestión de la Junta de Preparación Industrial de Defensa[43] cuya función principal será la de ayudar a la Comisión «a determinar los ámbitos prioritarios de financiación, teniendo en cuenta las prioridades en materia de capacidad de defensa acordadas […] en el marco de la PESC, en particular en el contexto del Plan de Desarrollo de Capacidades»[44].

En octubre de 2025, el Consejo y el Parlamento Europeo alcanzaron un acuerdo provisional sobre el Reglamento, por lo que su aprobación definitiva por ambas instituciones será próxima en el tiempo.

space.ec.europa.eu/document/download/6cd3b158-d11a-4ac4-8298-91491e5fa424_en?filename=EDIP%20Proposal%20for%20a%20Regulation.pdf&prefLang=es

[41] Aquí se desarrolla igualmente la base del futuro Mecanismo Europeo de Ventas Militares y de los proyectos europeos de interés común en materia de defensa (EDPCI).

[42] Concretamente de los artículos 34 a 56 de la propuesta de Reglamento.

[43] Ya incluida en la EDIS, estará formada por un representante de la Comisión, otro de la Alta Representante, otro de la Agencia Europea de Defensa, uno por cada Estado miembro y otro por cada país asociado.

[44] «Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Defence Industry Programme…», *op. cit.,* p. 68.

SAFE: «Acción por la Seguridad de Europa»

Como última iniciativa de financiación, en mayo de 2025 el Consejo aprobaba el Reglamento SAFE (*Security Action For Europe*)[45] con el objetivo de continuar fomentando a la mayor brevedad posible la adquisición de material y productos de defensa. Incluyendo la posibilidad de que estas compras se realicen de manera individual además de colaborativa, el instrumento pretende movilizar 150.000 millones de euros que serán otorgados a los Estados miembros[46] en forma de préstamos. Las actividades subvencionables estarán relacionadas con dos categorías de productos[47] con condiciones de subvencionalidad distintas pero con un elemento en común: que del coste total de los componentes de los productos adquiridos, la proporción de aquellos provenientes de países de fuera de la UE (o de Estados asociados al instrumento) no superen el 35%.

El 29 de julio terminó el plazo para expresar interés en la financiación y una aproximación de la cantidad solicitada. Para el 30 de noviembre estos países habrán de haber presentado sus Planes Nacionales de Inversión en Defensa para que en los primeros meses de 2026 se negocien y aprueben los primeros préstamos. A 30 de julio de 2025, 18 Estados miembros (entre los que se encuentra España) habían solicitado una cantidad aproximada de 127.000 millones de euros.

[45] «Council Regulation (EU) 2025/1106 of 27 May 2025 establishing the Security Action for Europe (SAFE) through the Reinforcement of the European Defence Industry Instrument», 28 de mayo de 2025. Disponible en https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202501106

[46] Un elemento fundamental es su apertura a la participación de terceros países. En esta línea, en septiembre de 2025 el Consejo autorizó a la Comisión a comenzar las negociaciones para la participación de Reino Unido y Canadá en el instrumento (ver https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2025/09/18/defence-investment-council-authorises-negotiations-with-uk-and-canada-on-their-participation-in-safe/).

[47] Para más información sobre estas categorías ver artículo 1 del Reglamento 2025/1106.

Ilustración 2. Asignación estimada del instrumento SAFE por la Comisión a los Estados miembros[48]

País	Cantidad SAFE (€)	PIB oficial (€)	Porcentaje del PIB (%)
Letonia	5.680.431.322	40.000.000.000	14,20%
Lituania	6.375.487.840	79.000.000.000	8,07%
Hungría	16.216.720.524	206.000.000.000	7,87%
Estonia	2.660.932.171	40.000.000.000	6,65%
Polonia	43.734.100.805	846.000.000.000	5,17%
Rumanía	16.680.055.394	354.000.000.000	4,71%
Chipre	1.181.503.924	34.000.000.000	3,48%
Bulgaria	3.261.700.000	104.000.000.000	3,14%
Portugal	5.841.179.332	289.000.000.000	2,02%
Croacia	1.700.000.000	86.000.000.000	1,98%
Eslovaquia	2.316.674.361	131.000.000.000	1,77%
Bélgica	8.340.027.698	614.000.000.000	1,36%

[48] Disponible en https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/safe-security-action-europe_en

País	Cantidad SAFE (€)	PIB oficial (€)	Porcentaje del PIB (%)
Italia	14.900.000.000	2.200.000.000.000	0,68%
Chequia	2.060.000.000	321.000.000.000	0,64%
Francia	16.216.720.524	2.920.000.000.000	0,56%
Finlandia	1.000.000.000	276.000.000.000	0,36%
Grecia	787.669.283	238.000.000.000	0,33%
España	1.000.000.000	1.594.000.000.000	0,06%
Dinamarca	46.796.822	392.000.000.000	0,01%

Tabla *1*. Asignación estimada del SAFE y porcentaje del PIB que representa dicha cantidad para cada país. Fuente: elaboración propia

Retos, oportunidades y perspectivas de futuro: el camino a seguir

Una vez recorridos los elementos fundamentales del actual estado del arte de la industria europea de defensa, conviene ahora abordar aquellas cuestiones que van a determinar su futuro. Aunque es indudable que el componente de voluntad política – y su derivada económica – marca un devenir optimista, no es menos cierto que el sector adolece de ciertas carencias de distinto tipo que es inevitable superar si se quiere conseguir la tan ansiada y repetida autonomía estratégica.

Retos

El papel de la opinión pública

Un elemento que ha de estar en la base del debate es la existencia o no de un apoyo popular a este empuje a la industria de la defensa. Por cuestiones ideológicas o económicas es fundamental entender que la cuestión no encontrará desarrollo si no hay una conciencia a favor en la opinión pública mayoritaria. Y es que, precisamente, según datos del Eurobarómetro de julio de 2025, los europeos colocaban la inversión en defensa como la séptima prioridad de entre las diez que ofrecía el estudio; señalando solo el 23% de los encuestados que esta era un área donde la UE debería invertir en los

próximos años[49]. Aunque se pueden encontrar datos por países que contradicen estas estadísticas[50], en definitiva, la batalla por la opinión pública es un reto en el futuro de la industria de la defensa europea, tal y como atestiguan autores de la talla de Stephen Walt entre otros[51].

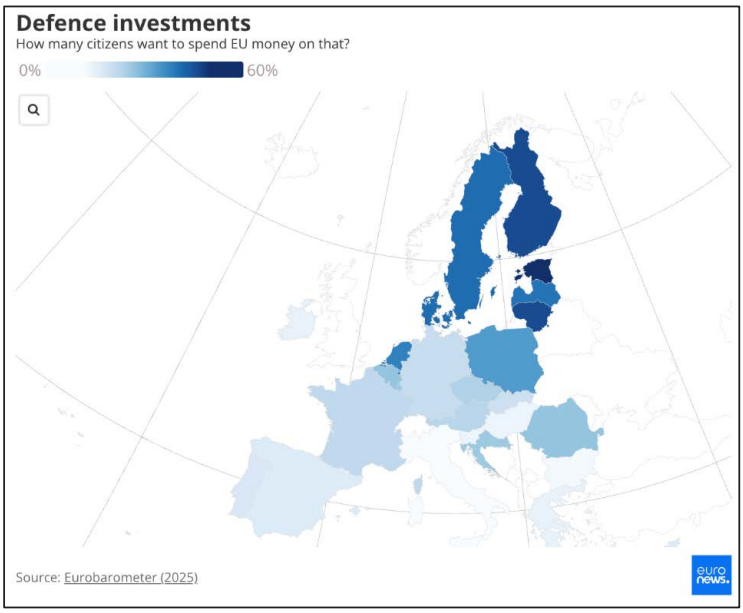


Ilustración *3*. Porcentaje de apoyo a las inversiones en defensa por países de la UE.

Menores capacidades de producción y volumen de ventas de las compañías

Otro de los retos acuciantes de la industria de la defensa europea es aumentar su capacidad de producción. Según algunas estimaciones, para el año 2023, eran necesarias nueve empresas europeas para alcanzar el 10% de las ventas globales frente a una solo estadounidense[52]. Con unas compañías centradas principalmente en

[49] DELLANNA, Alessio y YILMAZ, Mert Can, «Are EU citizens on board with higher defence spending?», *Euronews,* 17 de julio de 2025, disponible en https://www.euronews.com/my-europe/2025/07/17/are-eu-citizens-on-board-with-higher-defence-spending

[50] De hecho, para España, para este mismo año 2025 una encuesta de Cluster17 afirmaba que el 59% de los españoles estaba a favor de aumentar el gasto en defensa frente al 17% que lo situaba en prioridades según el Eurobarómetro; por lo que se puede deducir que existe un importante sesgo con respecto a la formulación de la pregunta (dato disponible en https://agendapublica.es/noticia/19727/gasto-militar-ya-no-es-tabu-espana-analisis-partir-dicen-datos).

[51] WALT, Stephen, «Why Europe Can't Get Its Military Act Together?, *Foreign Policy,* 21 de febrero de 2024, disponible en https://foreignpolicy.com/2024/02/21/europe-military-trump-nato-eu-autonomy/#cookie_message_anchor

[52] GONZÁLEZ SIMÓN, Miguel Ángel, «Algunas claves económicas para una industria europea de defensa más integrada», *Funcas,* Cuadernos de Información Económica 307, julio-agosto 2025, p. 11. Disponible en https://www.funcas.es/articulos/algunas-claves-economicas-para-una-industria-europea-de-defensa-mas-integrada/

abastecer a sus mercados nacionales (es decir, los Gobiernos), han coadyuvado a acrecentar problemas estructurales del sector tales como los reducidos presupuestos en defensa de los Estados, duplicidades en los esfuerzos y fragmentación del mercado[53]. Pese a ello, y tal y como apuntan algunos datos recientes, varias compañías europeas están aumentando su producción (especialmente de proyectiles de artillería) de tal forma que ya superan la producción estadounidense y se acercan a la rusa (Ilustración 4); al igual que ha aumentado considerablemente el número de empleados de estas compañías (Ilustración 5)[54].

Equipment	Company	Production by 2022	Expected production (Year)	Increase %
Artillery shells				
Artillery shells	Rheinmetall	70,000	1,100,000 (2027)	1471%
Artillery shells	CSG	-	300,000 (2026)	-
Artillery shells	Nexter	-	400,000 (2027)	-
Artillery shells	Mesko	-	150,000 (2027)	-
Total European artillery shells production			***1,950,000***	
Self-propelled howitzers (SP howitzer)				
CAESAR, SP howitzer	KNDX	72	144 (2025)	100%
Zuzana-2, SP howitzer	Konstrukta	20	40 (2025)	100%
Archer, SP howitzer	BAE Systems AB	4	12 (2025)	200%
Panzerhaubitze 2000, SP howitzer	KNDS, Rheinmetall	-	6 (2025)	-
2S22 Bohdana, SP howitzer	Kramatorsk	72	240 (2025)	233%
Total European SP howitzer production			***202 (442 including Ukraine)***	
Main Battle Tanks (MBT)				
Leopard 2A8, MBT	KNDX	-	50	-
Total European MBT production			***50***	
Other systems				
Abrams M1A2, MBT	General Dynamics	57	135 (2025)	137%
Taurus missile	MBDA/SAAB	60	60 (2025)	-
PAC-3 missiles	Lockheed Martin	380	650 (2027)	71%
HIMARS, MLRS	Lockheed Martin	48	96 (2024)	100%
Javelin missiles	Lockheed Martin	2400	3,960 (2026)	65%

Ilustración *4*. Aumento de la producción de determinados equipos militares desde 2022[55].

[53] FONFRÍA, Antonio y VICENTE, Silvia, «Un análisis prospectivo sobre la industria de la defensa europea y sus repercusiones en la española», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals,* número 137, septiembre de 2024, pp. 123-124. Disponible en https://www.cidob.org/publicaciones/un-analisis-prospectivo-sobre-la-industria-de-defensa-europea-y-sus-repercusiones-en

[54] BURILKOV, Alex; BUSHNELL, Katelyn; MEJINO-LÓPEZ, Juan; MORGAN, Thomas y WOLF, Guntram B., «Fit for war by 2030? European rearmament efforts vis-à-vis Russia», *Kiel Report,* número 3, junio 2025, disponible en https://www.kielinstitut.de/fileadmin/Dateiverwaltung/IfW-Publications/fis-import/eef51261-68bf-4883-b1e9-ed0fb74a92ed-Kiel_Report_no3.pdf

[55] *Ibidem*, p. 69.

Company	Defence Employment 2021	Defence Employment 2024	Increase 2021–2024
Thales	41,291	41,291	0%
Leonardo	37,810	40,175	6%
Airbus	21,934	27,149	24%
Rheinmetall	16,005	22,743	42%
Safran	16,104	19,296	20%
Saab	16,033	19,239	20%
PGZ	15,712	18,028	15%
MBDA	12,859	14,837	15%
Naval Group	17,191	14,668	-15%
Indra	9,896	10,973	11%
Dassault Aviation Group	8,606	9,414	9%
KNDS	8,335	9,023	8%
Fincantieri	7,395	7,646	3%
Hensoldt	5,841	6,388	9%
CEA	7,312	7,519	3%
Diehl	4,156	4,550	9%
ThyssenKrupp	4,505	4,460	-1%
Navantia	2,795	3,456	24%
Total	**253,779**	**280,856**	**11%**

Ilustración 5. Cifras de empleo de las principales empresas europeas en 2021-2024[56].

Fragmentación del mercado

Definido de manera reiterativa como el gran hándicap de la industria de la defensa europea[57] y alimentado durante años por la lógica de los llamados campeones nacionales, este mercado se encuentra dominado por los grandes actores de Francia, Alemania, Italia, España y Suecia y más de 2500 pequeñas y medianas empresas, provocando a menudo solapamientos y duplicidades[58]. Desde el punto de vista de la producción, esta fragmentación produce que en la actualidad los países europeos produzcan «diez modelos [de blindados] o incluso más, mientras que los estadounidenses fabrican tres o cuatro modelos»[59]. Ulteriormente, esto genera mantenimientos distintos, piezas y recambios particulares para cada modelo y, en general, soluciones que no contribuyen a la creación de economías de escala para la logística y el mantenimiento.

[56] *Ibidem*, p. 71.
[57] NAVARRO, Enrique, «Los programas de rearme: transparencia, fragmentación y orientación a capacidades», *Defensa.com,* 10 de julio de 2025, disponible en https://www.defensa.com/opinion/programas-rearme-transparencia-fragmentacion-orientacion
[58] SOLER, Paula y LORY, Gregoire, «La UE quiere crear un verdadero mercado único de la defensa europea», *Euronews,* 20 de marzo de 2025, disponible en https://es.euronews.com/my-europe/2025/03/20/la-ue-quiere-crear-un-verdadero-mercado-unico-de-la-defensa-europea
[59] LORY, Gregoire, «Cómo la fragmentación del mercado bélico europeo lastra su efectividad», *Euronews,* 7 de abril de 2025, disponible en https://es.euronews.com/my-europe/2025/04/07/como-la-fragmentacion-del-mercado-belico-europeo-lastra-su-efectividad

Oportunidades

El nuevo Marco Financiero Plurianual (MFP)

Aunque, como se ha evidenciado, las autoridades europeas han dado un impulso decidido a la financiación de la industria de la defensa, ésta todavía no se ha acoplado definitivamente al instrumento financiero por excelencia de la UE: el Marco Financiero Plurianual. Actualmente se encuentra en negociaciones el nuevo Marco para el periodo 2028-2034 con importantes dificultades ante las reticencias del Parlamento Europeo a aceptar la reforma de la PAC y las políticas de cohesión[60]. Pese a ello, todo indica que la financiación para el nuevo presupuesto en el terreno de la defensa y el espacio multiplicará por cinco su volumen, alcanzando los 131.000 millones de euros y formando parte de un gran Fondo de Competitividad de unos 410.000 millones[61]. Además, dentro de este nuevo Fondo, se incluirá el ya conocido programa Horizonte Europa, con el que se podrán financiar proyectos de investigación en defensa y que cuenta igualmente con un montante récord de 175.000 millones de euros[62].

La experiencia ucraniana

Desde el comienzo del conflicto, la UE ha apoyado a Ucrania de forma indudable tanto en el terreno político como financiero. En cambio, pocas veces se subraya el importante flujo inverso que el país está aportando tanto al sector industrial europeo como a la renovación del paradigma estratégico. Tal y como afirman algunos analistas, de este conflicto están surgiendo «soluciones tácticas y tecnológicas muy sofisticadas, muchas de las cuales se están transfiriendo rápidamente a la industria europea mediante asociaciones directas»[63]. Como parte de esta oportunidad, en el año 2024, la UE

[60] WULFF, Jacob, «Disunited Parliament calls off EU budget rebellion», *Euractiv*, 10 de noviembre de 2025, disponible en https://www.euractiv.com/news/disunited-parliament-calls-off-eu-budget-rebellion/?utm_source=euractiv&utm_medium=newsletter&utm_content=Zone+name&utm_term=0-0&utm_campaign=EN_BREAKING_ALERT

[61] VIAÑA, Daniel, «Bruselas propone multiplicar por cinco la inversión militar y un sensible recorte a la PAC en su Presupuesto 2028-2034, *El Mundo,* disponible en https://www.elmundo.es/economia/2025/07/16/6877ce33e85ece767f8b459f.html

[62] Para más información sobre la propuesta de MFP de la Comisión ver KÖLLING, Mario, «La propuesta del nuevo Marco Financiero Plurianual 2028-2034: ¿cambio radical en la lógica del presupuesto de la UE?, *Real Instituto Elcano,* 25 de septiembre de 2025, disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-propuesta-del-nuevo-marco-financiero-plurianual-2028-2034-cambio-radical-en-la-logica-del-presupuesto-de-la-ue/

[63] MÁRQUEZ Y DE LA RUBIA, Francisco, «La integración de Ucrania en la arquitectura industrial estratégica de defensa europea», *Documento de análisis del IEEE,* 2 de julio de 2025, p. 9, disponible en https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2726226/la_integracion_de_ucrania_2025_dieeea48.pdf/50e98111-e791-ef45-8825-9a1b09799ca8?t=1750323768067

estableció, además, la Oficina de Innovación de la Defensa en Kiev (EUDIO), que precisamente tiene como objetivo explorar estas nuevos desarrollos y aumentar la cooperación entre las industrias de la defensa ucraniana y europea[64].

¿El final de los campeones nacionales?

Igualmente, no son pocas las voces que defienden que, en el terreno industrial de la defensa, se ha de avanzar hacia el final de los campeones nacionales y fomentar una «actitud flexible hacia la concentración industrial», pese a las dificultades inherentes a esta cuestión[65]. Si la fragmentación del mercado es un reto, el abandono de la lógica de los campeones nacionales es parte de la oportunidad de avanzar hacia la consolidación de grandes actores a nivel europeo. El paso intermedio son los actuales programas cooperativos que, aunque en ocasiones «costosos y con plazos de entrega demasiado largos»[66], son la mejor forma de ir asentando una lógica transnacional en el sector. Desde la perspectiva española, recientes avances tanto en el programa FCAS[67] como en el Eurodrone[68] son prueba de que nuestro país sí parece apostar por esta lógica.

Perspectivas de futuro

El atolladero de la financiación

Aunque parece que sí habrá un aumento de la rúbrica dedicada a la defensa y el espacio en el siguiente MFP, la pregunta acerca de dónde saldrán esos recursos es todavía incierta. Entre otros, se han planteado escenarios tales como (1) aumentar la contribución de los Estados miembros al presupuesto, (2) emisión de eurobonos, (3)

[64] Para más información, ver https://eudis.europa.eu/eu-defence-innovation-office-kyiv-eudio_en

[65] MARTÍ SEMPERE, Carlos, «La industria europea de defensa. Un análisis prospectivo», *Fundación Alternativas,* Documento de Trabajo Opex nº 93/2018, pp. 87-88, disponible en https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2022/07/ea60ae77f0e2cd4dcd21d0e21bdc072b.pdf

[66] ÁLVAREZ, Alberto, «Los campeones nacionales y la aplicación del art. 346 de la UE», *Defensa.com,* 11 de diciembre de 2023, disponible en https://www.defensa.com/rincon-juridico-mariscal-abogados/campeones-nacionales-aplicacion-art-346-ue

[67] «El Gobierno da un impulso decisivo al futuro caza de combate europeo, el FCAS, con una inversión que supera los 700 millones de euros», *La Razón,* 10 de noviembre de 2025, disponible en https://www.larazon.es/espana/defensa/gobierno-impulso-decisivo-futuro-caza-combate-europeo-fcas-inversion-que-supera-700-millones-euros-b30m_20251110690c9971de224c6cdd3aac66.html

[68] SORIANO, Ginés, «El Eurodrone completa su diseño definitivo y se prepara para comenzar a volar en poco más de un año», *Infodron,* 21 de octubre de 2025, disponible en https://www.infodron.es/texto-diario/mostrar/5471468/%20-completa-diseno-definitivo-prepara-comenzar-volar-poco-ano

reasignación de otras rúbricas o (4) reforzar el sistema de recursos propios de la UE[69]. En una línea similar, además, no hay que dejar de mencionar el protagonismo creciente del Banco Europeo de Inversiones a este respecto, que puede convertirse próximamente en un actor fundamental de esta cuestión[70]. Finalmente, es importante apuntar que, aunque el dinero se mueve principalmente en el sector público, el capital privado ha de acompañar esta iniciativa, recurriendo a «emisiones de deuda o ampliaciones de capital para financiar sus herramientas de producción y ampliar su capacidad»[71].

Los Proyectos Europeos de Interés Común en Defensa (EDPCI)

Como solución compartida de la cuestión financiera y de la inherente fragmentación del mercado aparecen los conocidos como Proyectos Europeos de Interés Común en Defensa. Esto es así ya que estos Proyectos, actualmente, son práctica habitual en otro sectores[72] (por lo que existe conocimiento institucional al respecto) y además fomentan decididamente la cooperación entre países (por lo que pueden ir asentando una práctica cooperativa que incida positivamente en la agregación empresarial del sector). Aunque aún no está aprobada su base legal (incluida en los artículos 15 y 16 del futuro Reglamento del EDIP), algunos autores ya han advertido que se necesitará establecer con mayor detalle el alcance de las áreas prioritarias de los proyectos[73] y el papel que jugará la financiación por parte de la UE y aquella de los Estados miembros.

[69] Véanse estas cuatro propuestas aquí https://www.iris-france.org/event/funding-european-defence-what-role-and-instruments-for-the-eu/#:~:text=The%20debate%20over%20how%20to,Strengthening%20the%20EU's%20own%20resources.

[70] «El BEI intensifica la financiación para la seguridad y la defensa europeas y las materias primas críticas», 21 de marzo de 2025, disponible en https://www.eib.org/en/press/all/2025-156-eib-steps-up-financing-for-european-security-and-defence-and-critical-raw-materials?lang=es

[71] «La industria de defensa europea marca récords en bolsa, pero no se despega de EEUU», *Swissinfo.ch,* 1 de noviembre de 2025, disponible en https://www.swissinfo.ch/spa/la-industria-de-defensa-europea-marca-r%C3%A9cords-en-bolsa%2C-pero-no-se-despega-de-ee.uu./90262829

[72] Es importante añadir aquí que estos Proyectos de Interés Común Europeo forman además una de las excepciones posibles al régimen de ayudas de estado (artículo 107.3.b) TFUE) por lo que son además una forma de financiar extraordinariamente este esfuerzo.

[73] BLOCKMANS, Steven, «European Defence Projects of Common Interest: From Concept to Practice», *EU Law Live*, 17 de septiembre de 2025, disponible en https://eulawlive.com/op-ed-european-defence-projects-of-common-interest-from-concept-to-practice/

De-coupling vs de-risking

Finalmente, y como parte fundamental del ímpetu de la UE hacia la autonomía estratégica abierta, cabe plantear el escenario futuro hacia el desacoplamiento y la reducción de riesgos en lo que a la industria de la defensa compete. Esto implicaría profundizar en las lógicas de compra conjunta de equipos y en el aseguramiento de que esto revierte en la producción europea. Esto, inevitablemente, enfrenta al «*buy European*» con el «*America first*» del socio transatlántico[74] y todo ello sin olvidar las cuestiones relativas a la escasez europea de ciertos materiales fundamentales, entre otros[75]. Además, y tal y como ya muestran diversos índices, la UE no lidera segmentos tecnológicos clave ni en términos generales, ni aquellos relativos a la industria de la defensa (Ilustración 6). En resumen, la UE ha de encontrar su espacio para poder reducir sus dependencias a la vez que marca la pauta a seguir en determinados nichos de mercado.

[74] KURT, Ümit, «Not De-coupling but De-risking NATO: Europe's Bid for Strategic Autonomy», *NAVI,* 20 de octubre de 2025, disponible en https://nato-veterans.org/not-de-coupling-but-de-risking-nato-europes-bid-for-strategic-autonomy/

[75] Es importante mencionar aquí que algunos autores indican que en ocasiones se «sobreestima» la dependencia europea de equipamiento estadounidense y afirman que suelen ser las «compras nacionales las que dominan la contratación pública europea [exceptuando] las importaciones de equipos de defensa específicos de gran envergadura y alta gama donde Estados Unidos es el socio más importante»; ver BURILKOV, Alex; BUSHNELL, Katelyn… *op. cit.,* p. 63.

Table 1: Lead country and technology monopoly risk.

Technology	Lead country	Technology monopoly risk
Advanced materials and manufacturing		
1. Nanoscale materials and manufacturing	China	high
2. Coatings	China	high
3. Smart materials	China	medium
4. Advanced composite materials	China	medium
5. Novel metamaterials	China	medium
6. High-specification machining processes	China	medium
7. Advanced explosives and energetic materials	China	medium
8. Critical minerals extraction and processing	China	low
9. Advanced magnets and superconductors	China	low
10. Advanced protection	China	low
11. Continuous flow chemical synthesis	China	low
12. Additive manufacturing (incl. 3D printing)	China	low
Artificial intelligence, computing and communications		
13. Advanced radiofrequency communications (incl. 5G and 6G)	China	high
14. Advanced optical communications	China	medium
15. Artificial intelligence (AI) algorithms and hardware accelerators	China	medium
16. Distributed ledgers	China	medium
17. Advanced data analytics	China	medium
18. Machine learning (incl. neural networks and deep learning)	China	low
19. Protective cybersecurity technologies	China	low
20. High performance computing	USA	low
21. Advanced integrated circuit design and fabrication	USA	low
22. Natural language processing (incl. speech and text recognition and analysis)	USA	low
Energy and environment		
23. Hydrogen and ammonia for power	China	high
24. Supercapacitors	China	high
25. Electric batteries	China	high
26. Photovoltaics	China	medium
27. Nuclear waste management and recycling	China	medium
28. Directed energy technologies	China	medium
29. Biofuels	China	low
30. Nuclear energy	China	low
Quantum		
31. Quantum computing	USA	medium
32. Post-quantum cryptography	China	low
33. Quantum communications (incl. quantum key distribution)	China	low
34. Quantum sensors	China	low
Biotechnology, gene technology and vaccines		
35. Synthetic biology	China	high
36. Biological manufacturing	China	medium
37. Vaccines and medical countermeasures	USA	medium
Sensing, timing and navigation		
38. Photonic sensors	China	high
Defence, space, robotics and transportation		
39. Advanced aircraft engines (incl. hypersonics)	China	medium
40. Drones, swarming and collaborative robots	China	medium
41. Small satellites	USA	low
42. Autonomous systems operation technology	China	low
43. Advanced robotics	China	low
44. Space launch systems	USA	low

Ilustración 6. Riesgo de monopolio por parte de China o Estados Unidos en diferentes ámbitos tecnológicos[76].

[76] GAIDA, Jamie; WONG-LEUNG, Jennifer; ROBIN, Stephan y CAVE, Danielle, «ASPI's Critical Technological Tracker – The global race for future power», *Australian Strategic Policy Institute,* Policy Brief Report No. 69/2023, p. 8,

Conclusiones: ¿Europa reactiva o planificación a largo plazo?

Sin lugar a dudas, este 2025 ha sido un año fundamental para el futuro de la industria europea de defensa. Desde la aprobación de legislación clave para el desarrollo del sector hasta la movilización de recursos de todo tipo para estimular y agregar la demanda, Bruselas busca que, de cara al año 2026, la industria de la defensa del continente posea las herramientas adecuadas para hacer frente al nuevo esquema estratégico.

Aunque esta cascada de medidas no es comprensible sin el estallido de la guerra en Ucrania en 2022, muchas cuestiones ya venían siendo apuntadas por los expertos tiempo atrás, constituyéndose como un rinoceronte gris en la seguridad y la defensa europea. Pese a ello, los volúmenes y estrategias que se están planteando ahora muestran que la naturaleza y fin último de las medidas parece vislumbrar una idea clara: la Europa de la seguridad y la defensa es posible sí, pero solo lo será en tanto en cuanto se profundice en la cooperación y colaboración de todos los actores involucrados en ella. Además, acometer con éxito tamaña tarea no sólo es una cuestión de inyectar dinero en nuevas partidas presupuestarias, sino de asegurar en el camino que los actores privados que conforman la industria tienen «capacidad para absorber, […] gestionar los recursos y […] generar tecnologías y capacidades que trasciendan el presente y piensen en la situación del futuro»[77].

Por todo ello, y aunque es pronto para afirmar que existe un salto cualitativo de envergadura, la UE se está pertrechando, sin duda, de las herramientas para poder hacer frente a las amenazas venideras. Existiendo todavía margen para la concreción de los detalles de muchas de ellas, las notas características de este nuevo empuje son aquellas identificadas en la EDIS: hacer más, mejor, juntos y europeo.

Pablo Sánchez Martín

@pablosanmar22

disponible en https://ad-aspi.s3.ap-southeast-2.amazonaws.com/2023-08/ASPIs%20Critical%20Technology%20Tracker.pdf?VersionId=nVmWySgLSX2FMaS1U.uQVgQvvd_W427G

[77] CALVO GONZÁLEZ-REQUERAL, Carlos; FONFRÍA MESA, Antonio y MARTÍ SEMPERE, Carlos, «El aumento del gasto en defensa español. Financiación y necesidades», *Fundación Alternativas,* Informe No. 11/2025, 10 de julio de 2025, p. 113, disponible en https://fundacionalternativas.org/wp-content/uploads/2025/07/INTERIOR_INFORME_DEFENSA_2025_FINAL-1.pdf

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

21/2026 23 de febrero de 2026

Marta Calderita Frit

¿Un cambio de tendencia? Minilateralismo estadounidense vs. multilateralismo chino en el Indo-Pacífico

¿Un cambio de tendencia? Minilateralismo estadounidense vs. multilateralismo chino en el Indo-Pacífico

Resumen:

El Indo-Pacífico es el principal escenario de competencia estratégica entre Estados Unidos y China en el orden internacional contemporáneo. Este artículo analiza las estrategias de proyección de poder de ambas potencias en la región desde una perspectiva teórica realista de las Relaciones Internacionales, con el objetivo de evaluar si el comportamiento de ambos países responde a una lógica minilateral o multilateral. Mediante el estudio de iniciativas estadounidenses como el AUKUS y el QUAD, así como de los mecanismos impulsados por China mediante la ASEAN, además de la Iniciativa de la Franja y la Ruta y la diplomacia comercial, los cuales ponen en relieve una clara divergencia estratégica. Mientras que Estados Unidos ha transitado hacia un minilateralismo pragmático, basado en alianzas reducidas y funcionales orientadas a la contención de China, Pekín ha desarrollado un multilateralismo propio, flexible y adaptado a sus intereses, centrado en la cooperación económica y, respetuoso, ante todo, de la soberanía estatal. Ambas aproximaciones, responden a una lógica común de competencia estructural propia del neorrealismo, marcada por la Trampa de Tucídides y el Dilema de Seguridad.

Palabras clave:

Indo-Pacífico, Estados Unidos, China, minilateralismo, multilateralismo, realismo, ASEAN, AUKUS, QUAD, Dilema de seguridad, Trampa de Tucídides.

*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.

Marta Calderita Frit

A shift in strategy? U.S. Minilateralism versus Chinese Multilateralism in the Indo-Pacific

Abstract:

The Indo-Pacific constitutes the principal area of strategic competition between the United States and China in the contemporary international order. Accordingly, this article analyzes the power-projection strategies of both powers in the region from a realist theoretical perspective within International Relations, with the aim of assessing whether the behavior of both countries follows a minilateral or multilateral logic. Through the examination of U.S. initiatives such as AUKUS and the QUAD, as well as the mechanisms promoted by China through ASEAN, together with the Belt and Road Initiative and commercial diplomacy, a clear strategic divergence is brought to light. While the United States has shifted toward a pragmatic form of minilateralism, based on reduced and functional alliances oriented toward the containment of China, Beijing has developed its own form of multilateralism, flexible and adapted to its interests, centered on economic cooperation and, above all, respectful of state sovereignty. Both approaches, although different in form, respond to a shared logic of structural competition inherent to neorealism, shaped by the Thucydides Trap and the Security Dilemma. Thus, the coexistence of strategic rivalry and economic interdependence in the Indo-Pacific generates an unstable equilibrium that will be decisive for the evolution of the international system in the coming decades.

Keywords:

Indo-Pacific, United States, China, minilateralism, multilateralism, strategic competition, realism, neorealism, ASEAN, AUKUS, QUAD, Security Dilemma, Thucydides Trap.

Introducción: La relación de Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico, un acercamiento teórico a las relaciones internacionales

La creciente competencia entre Estados Unidos y China no puede comprenderse sin analizar el papel central que ambos desempeñan en el Indo-Pacífico, una región que se ha convertido en el epicentro de la política internacional contemporánea que define el orden de poder e influencia del mundo. Para las potencias de este mundo, estar presentes y controlar la región es de vital interés. Y de igual manera, la exclusión de potencias rivales de la zona de influencia y la ruptura de su red de alianzas son objetivos indiscutibles. Por ende, China pretende asentarse como líder de la región y contener a Estados Unidos de su área de interés clave, y, Estados Unidos toma acciones para afianzar su presencia en el Indo-Pacífico. Este artículo tiene como objetivo examinar los modelos de interacción de ambos países para comprobar si sus estrategias responden a enfoques minilaterales o multilaterales. El minilateralismo se caracteriza por la creación de alianzas reducidas, flexibles y orientadas a objetivos concretos que permiten coordinar acciones sin necesidad de grandes marcos institucionales complejos, como plasmará Estados Unidos con el QUAD y el AUKUS. Por el contrario, tradicionalmente. el multilateralismo implica estructuras amplias, estables y cooperativas que buscan gestionar intereses comunes a través de reglas compartidas, del cual la relación entre China y la ASEAN serán ejemplos.

Evaluar si Estados Unidos y China operan bajo una lógica minilateral o multilateral es fundamental para comprender como ambas potencias proyectan poder e influencia, gestionan alianzas y configuran el equilibrio estratégico de la región. Asimismo, el análisis de esta evolución a través de teorías y conceptos clave de las Relaciones Internacionales resultará interesante a la hora de identificar si el comportamiento de estos dos actores corresponde a pautas previamente establecidas o nos encontramos ante el inicio de una reconfiguración del sistema internacional que verá el mundo en un futuro cercano.

Las Relaciones Internacionales es una disciplina heterogénea en cuanto a su visión del mundo se refiere. Cuenta con diferentes lentes desde los cuales se examina la realidad, desarrollando perspectivas y opiniones acerca del funcionamiento del mundo. Y, aunque es posible encontrar infinidad de expertos, existen tres grandes paradigmas teóricos que

permiten comprender las dinámicas internacionales: el Realismo[1], el Liberalismo[2], y el Constructivismo[3]. En primer lugar, el Liberalismo resulta demasiado idealista para examinar la relación entre Estados Unidos y China en el Indo-Pacífico en el mundo pragmático actual. Esta teoría subestima la ambición de influencia y poder de las potencias en la región e ignora la posibilidad del desarrollo de un conflicto bélico debido a la existencia de organizaciones y normas internacionales. Lo cual no encaja con el mundo post Guerra de Ucrania, en el cual el cumplimiento de los 'regímenes internacionales'[4] ha pasado a relegarse a un segundo plano tras el interés nacional, como ha demostrado el presidente Trump en diversas ocasiones[5]. En segundo lugar, el Constructivismo no resulta la mejor perspectiva de análisis en este caso, porque se limita a un estudio teórico de los conceptos internacionales y carece de herramientas que permitan predecir la espiral de competición entre Estados Unidos y China en el Indo-

[1] El Realismo en Relaciones Internacionales fundamenta su perspectiva teórica en una visión pesimista endémica de la naturaleza humana que sostiene que tanto los hombres como los estados siempre tienden a encontrarse en una situación de conflicto. Por lo tanto, los estados siempre tendrán como objetivo último la maximización de su poder e influencia, la cual garantiza su supervivencia en un sistema internacional anárquico ausente de un sistema de gobierno global con plena soberanía. Asimismo, para los actores del sistema internacional (en este caso los estados) son racionales y protegen sus intereses nacionales a toda costa, llegando a implementar cualquier medida o acción necesaria. Porque bajo un análisis realista, el poder no es solo un fin en sí mismo, sino también una herramienta necesaria para sobrevivir en un entorno de competición constante. Para más información consultar LEBOW, Richard N., "Classical realism", en DUNNE, Tim; KURKI, Milja; y SMITH, Steve (eds.), *International relations theories: Discipline and diversity*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 59-77.

[2] El Liberalismo en Relaciones Internacionales se fundamenta en el énfasis de la cooperación entre estados mediante instituciones y normas internacionales. De hecho, según esta visión teórica, la dinámica principal de los actores en el mundo se fundamenta en la interdependencia económica a través de la cual se promueve la paz y la cooperación. Así, concibe a actores no estatales como organizaciones internaciones, corporaciones, multinacionales o individuos como piezas clave que dictaminan el estado del sistema internacional. Las dos principales hipótesis de esta teoría son la "paz democrática" que afirma que los estados democráticos son menos propensos a un enfrentamiento bélico y la existencia de instituciones reduce la anarquía del sistema al promover las reglas y normas internacionales. Para más información consultar RUSSETT, Bruce, "Liberalism", en DUNNE, Tim; KURKI, Milja; y SMITH, Steve (eds.), *International relations theories: Discipline and diversity*, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 94-113.

[3] El Constructivismo en Relaciones Internacionales sostiene que los vínculos a nivel internacional son construcciones sociales, y, como tal, dependen de las ideas, las normas y los significados que se comparten entre actores e individuos. Esta visión teórica también incluye a actores no estatales para explicar las dinámicas que acontecen a nivel internacional, como instituciones o movimientos sociales. Por ende, esta teoría concentra su atención en ver la realidad como una construcción social que desarrolla normas y significados compartidos, que a su vez también pueden cambiar y evolucionar, transformando la conducta de los estados. Para más información consultar FIERKE, K. M. "Constructivism". En: DUNNE, Tim; KURKI, Milja y SMITH, Steve (eds.), International relations theories: Discipline and diversity, 3ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2013, pp. 187-204.

[4] Un Régimen Internacional en Relaciones Internacionales supone un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones que orientan a los actores (especialmente los Estados) en áreas específicas de las relaciones internacionales.

[5] Desde el inicio de la presidencia de Donald Trump, Estados Unidos se ha retirado de diversos acuerdos como el 'Trans-Pacific Partnership Agreement' (TPP), la 'Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura' (UNESCO), el Acuerdo Nuclear con Irán, y el Tratado de París sobre el Cambio Climático. También ignoró la iniciativa de lucha y cooperación internacional contra la pandemia de COVID-19. Estos comportamientos son ejemplos del cambio de comportamiento que ha presentado Estados Unidos a nivel internacional, ensalzando el interés nacional por encima de la cooperación internacional. Para más información consulte en DONG, W. "A Comparative Study of Unilateralism and Multilateralism in the Trump Administration Period". China Foreign Affairs University, Pekín, 2020.

Pacífico. Por ende, el Realismo en las Relaciones Internacionales es la teoría más acertada para entender el comportamiento estadounidense y chino en la región porque encaja con el pragmatismo de la política actual, ausente de moral o ética y guiada por el interés nacional. A tal efecto se traduce en estrategias de maximización de influencia, especialmente en el ámbito militar, económico y diplomático, porque los recursos son limitados en nuestro sistema internacional anárquico, generando desconfianza inherente entre estados que puede conducir al conflicto. De tal forma que, para las entidades estatales, el interés nacional queda por encima de las demás motivaciones de comportamiento, determinando la política internacional como una constante lucha de poder e influencia, en la que finalmente los estados únicamente pueden confiar en sí mismos siguiendo el famoso 'principio de autoayuda'[6]. Así, el Realismo será la teoría desde la que se analizará la relación entre China y Estados Unidos en el Indo-Pacífico en este artículo.

Sin embargo, el Realismo Clásico también cuenta con ciertas limitaciones a la hora de establecer un marco analítico, ya que centra su atención en la acción estatal como aparatos racionales, pero obvia las estructuras de poder internacionales que pueden influir en el comportamiento de los estados. Así, aparece el Neorrealismo o Realismo Estructural[7] con sus dos grandes variantes que permiten examinar la situación de Estados Unidos y China de una forma más detallada; el Neorrealismo Defensivo[8] que

[6] El Principio de Autoayuda es una idea central del Realismo, describe que los estados deben garantizar su propia seguridad en un sistema internacional anárquico en el que una autoridad soberana que pueda defenderlos o protegerlos no existe.

[7] El Neorrealismo o Realismo Estructural en Relaciones Internacionales se trata de un avance teórico, desarrollado por Kenneth Waltz en la década de los 1970, que responde a las deficiencias de análisis del Realismo Clásico. Considera que la 'estructura' del sistema internacional es la principal motivación y determinante del comportamiento, la cual influye en las acciones y las estrategias políticas de los estados, especialmente en ámbitos de poder, seguridad y defensa. El sistema puede estar compuesto por diferentes estructuras como 'unipolaridad' -con una gran potencia hegemónica-, 'bipolaridad' -con dos grandes ejes de poder- y 'multipolaridad' -con tres o más potencias-. A diferencia de la versión teórica clásica, no se atribuye la propensión al conflicto a una visión de la naturaleza humana pesimista, sino a la voluntad de los estados de garantizar su seguridad en un entorno de competición anárquico. Y, como resultado, pueden surgir alianzas o contrapesos en la estructura, que tengan como objetivo defenderse frente potencias emergentes. Lo cual, puede llegar a crear un dilema de seguridad entre los actores del sistema. Para más información consultar MEARSHEIMER, J. J. (2013). Structural realism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, International relations theories: Discipline and diversity (págs. 77-93). Oxford Univerity Press.

[8] El Neorrealismo Defensivo, defendido por Waltz, entiende que los estados suelen buscar un equilibrio de poder con el fin de evitar posibles alianzas enemigas que puedan resultar hostiles. Por ende, los estados suelen comportarse cautelosamente en su búsqueda de expansión de poder e influencia. Para más información consultar MEARSHEIMER, J. J. (2013). Structural realism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, International relations theories: Discipline and diversity (págs. 77-93). Oxford Univerity Press.

aboga por una situación de equilibrio de poder y el Neorrealismo Ofensivo[9] que defiende la búsqueda de maximización de poder por parte de los estados.

Siguiendo con la perspectiva teórica realista, la supervivencia en un sistema internacional anárquico puede llevar a un «dilema de seguridad». Situación en la que las acciones «defensivas» de un estado pueden ser percibidas como amenazas para otro, causando una carrera armamentística cíclica entre ambos que puede desembocar en un conflicto directo. El ascenso de China, en un mundo previamente guiado por Estados Unidos como potencia hegemónica, es un perfecto ejemplo de un posible dilema de seguridad. Y, por lo tanto, la potencia en ascenso de acuerdo con Neorrealistas Ofensivos, en este caso China, tendría como objetivo último el establecimiento de su hegemonía en su área de influencia como garante de su supervivencia. Aunque, esta afirmación no cuenta con un claro consenso en el Realismo Estructural, debido a que visiones Defensivas se decantan por la ascensión pacífica china sin la búsqueda de hegemonía en un contexto de competición constante a través de alianzas que fomenten su área de influencia. Sin embargo, si hay algo en lo que los literatos neorrealistas están de acuerdo es que "*the structure of the international system forces great powers to compete among themselves for power*" (página 90)[10].

La competición entre China y Estados Unidos en el Indo-Pacífico responde también al concepto realista de «Trampa de Tucídides»[11] porque la ascensión de China como potencia emergente puede suponer una amenaza para la hegemonía estadounidense. Según este concepto, aunque diversos autores argumentan que el conflicto directo se puede esquivar, la tendencia a la rivalidad entre Estados Unidos y China era un escenario prácticamente inevitable. Especialmente tras el final de la hegemonía estadounidense post Guerra Fría, en la cual la influencia soviética ha sido reemplazada por China que ha

[9] El Neorrealismo Ofensivo, representado por Mearsheimer, defiende que los estados buscan ante todo la maximización de su poder e influencia para evitar posibles amenazas. Asimismo, están dispuestos a correr riesgos estratégicos con tal de garantizar una posición de dominio en el sistema internacional. Para más información consultar MEARSHEIMER, J. J. (2013). Structural realism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, International relations theories: Discipline and diversity (págs. 77-93). Oxford Univerity Press.

[10] MEARSHEIMER, J. J. (2013). Structural realism. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith, International relations theories: Discipline and diversity (págs. 77-93). Oxford Univerity Press.

[11] El concepto Trampa de Tucídides, popularizado por el politólogo estadounidense Graham Allison, proviene de la revisión de la Guerra del Peloponeso entre Atenas y Esparta. Que describe como el ascenso de Atenas supuso una amenaza para la hegemonía de Esparta, desembocando en una dinámica de miedo y desconfianza que puede llevar al conflicto. Para más información consultar LEBOW, R. N. (2013). *Classical realism*. En T. Dunne, M. Kurki, & S. Smith (Eds.), *International relations theories: Discipline and diversity* (3rd ed., pp. 59–77). Oxford University Press.

sobrepasado, con creces, todas las expectativas de crecimiento económico[12], creando dos ejes de influencia en la estructura internacional. Provocando que Estados Unidos busque afianzar alianzas estratégicas multilaterales como pueden ser el AUKUS o el QUAD del que forma parte la India, el único país de la región capaz de contrarrestar la influencia y hegemonía china[13].

Estados Unidos en el Indo-Pacífico

Estados Unidos ha mostrado un interés central por el Indo-Pacífico en los últimos años, incluso llegando a definirse a sí misma como una "potencia Indo-pacífica" en 2022 por la administración Biden. Por muy sorprendente que esto resulte, debido a su limitada presencia geográfica en la región resulta indispensable recordar la magnitud que ha dispuesto en cuanto a presencia diplomática y militar se refiere. De hecho, Estados Unidos dispone actualmente de 11 tratados de defensa y seguridad en la región, y ha tejido una red de alianzas bilaterales con estados con posiciones estratégicas como son Japón, Corea del Sur, Filipinas, Tailandia, Australia y Nueva Zelanda, con los que ha establecido acuerdos defensivos como son el QUAD y AUKUS, entre otros. Constituyendo la principal forma de proyección de la potencia en el pacífico.

La estrategia de Estados Unidos en el Indo-Pacífico no es nueva, sino que ha ido evolucionando intensamente durante la última década. El país empezó a demostrar su interés como área geoestratégica clave de política exterior bajo la presidencia de Obama, el cual, ya anuncio en 2011 su "*Pivot to Asia*". Este cambio en el punto de mira estratégico estadounidense se hizo más notable incluso bajo la presidencia de Donald Trump, anunciando en 2017 la "Estrategia del Indo-Pacífico' que definía a China como la principal amenaza marcando así una clara rivalidad entre los dos países. Incluso, en 2018, el vicepresidente Pence, acusó a Pekín de manipulación comercial, militarización del mar Meridional de China e interferencia en la política interna de Estados Unidos. Marcando de forma clara la ruptura de una posible relación bilateral «amistosa' entre los dos países. Como respuesta, en 2022 el presidente Biden publicó una "Nueva Estratégia

[12]DESCH, M. C. "Balancing Away from War: How the USA and China Can Side-step the Thucydides' Trap". The Chinese Journal of International Politics, vol. 18, nº 2, 2025, pp. 151-172.
[13] FERNÁNDEZ APARICIO, J. ¿La historia se repetirá? La India hoy, como China ayer, el riesgo de una nueva trampa de Tucídides (Documento de Análisis IEEE, 44/2025). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2025.

para el Indo-Pacífico" la cual subrayaba que Estados Unidos únicamente sería capaz de proteger y defender sus intereses vitales bajo una presencia sostenida en el Indo-Pacífico y el refuerzo de sus alianzas con otros estados de la región. Este no era un documento confrontativo como tal, aunque si era posible percibir la necesidad de contención de China en su intento de proyección global, aunque, también interpelaba a Pekín en algunos ámbitos de cooperación como la lucha contra el cambio climático, la no proliferación nuclear o la salud global[14].

De hecho, a partir de 2022, Estados Unidos ha desplegado un amplio repertorio de acciones económicas, militares y diplomáticas como: el lanzamiento del "Indo-Pacífic Economic Framework for Prosperity (IPEF)" como alternativa al "Trans-Pacific Partnership (TPP)" para un comercio más resiliente y la promoción del "India-Middle East-Europe Economic Corridor (IMEC)". En cuanto al ámbito militar se refiere, Estados Unidos ha impulsado la Iniciativa de Disuasión del Pacífico y la Iniciativa de Seguridad Marítima, ha intensificado la presencia naval en el Mar Meridional de China, y ha fortalecido las capacidades de defensa de Japón y Filipinas, además del refuerzo de alianzas mediante el AUKUS. Otras acciones diplomáticas relevantes de Estados Unidos en la región pueden observarse en la organización de una cumbre especial con la ASEAN en 2023 tras la cual afianzó el rango de sus relaciones con Vietnam e Indonesia como asociaciones estratégicas. El QUAD[15] también resulta especialmente relevante, aunque el no es una alianza militar formal, en ocasiones funciona como un foro de diálogo y colaboración para enfrentar desafíos regionales, incluso actuando como contrabalancea al creciente rol de China en el Indo-Pacífico. De hecho, desde el QUAD se lanzó la "Indo-Pacific Partnership for Maritime Domain Awareness (IPMDA)" con el fin de contrarrestar la creciente influencia y presencia china en la región. Cabe destacar como en la cumbre de Madrid 2022, la OTAN al invitar a líderes de Australia, Japón, Corea del Sur, y Nueva Zelanda, sentó un precedente de coordinación con socios

[14]INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). Panorama estratégico 2025. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, 2025. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-estrat%C3%A9gico-2025

[15] El QUAD (Quadrilateral Security Dialogue) se trata de un mecanismo de cooperación estratégica entre Estados Unidos, Japón, India y Australia. Su objetivo principal es promover un Indo-Pacífico libre, abierto y estable, mediante la coordinación en temas como seguridad marítima, tecnología, cadenas de suministro, ayuda humanitaria y respuesta a desastres.

asiáticos afirmando que su objetivo era "*hacer frente a los desafíos sistemáticos que presenta el Partido Comunista Chino a la seguridad euroatlántica*"[16].

La segunda presidencia de Donald Trump ha marcado un punto de inflexión en la relación de los países del Sudeste asiático y Estados Unidos. Antes del anuncio de aranceles de 2 de abril de 2025 los países de la región no mostraban una gran preocupación por el cambio de presidencia, sin embargo, estos son países dependientes de exportaciones manufactureras y cadenas de suministro regionales -especialmente Vietnam y Malasia- que pueden ver afectada su estabilidad en los mercados financieros, el nivel de consumo e inversión, y su capacidad de crecimiento económico. Incluso teniendo en cuenta acuerdos bilaterales, como puede ser entre Estados Unidos y Vietnam en julio de 2025, la rentabilidad de las cadenas de suministro globales se vería mermada. Así que estos países se vieron abocados a escoger entre dos opciones: buscar acuerdos bilaterales con la administración de Trump o diversificar socios comerciales como China para reducir dependencia norteamericana. Seguidamente, Xi Jinping presentó a China como defensor del libre comercio durante su gira por Vietnam, Malasia y Camboya en abril de 2025 con el fin de intentar suplir el hueco que Estados Unidos que es percibido como un socio inestable y proteccionista por el momento[17].

En cuanto a Malasia se refiere, el acuerdo que firmó Donald Trump en octubre de 2025 se trata de uno de los mayores reflejos de la estrategia bilateral que está llevando Estados Unidos con el objetivo de desarrollar un mayor rango de influencia en la región. Este acuerdo concede al país norteamericano una mayor capacidad de acceso a tierras raras y minerales críticos del país sin la imposición de cuotas a exportaciones, contemplando también la posibilidad de conceder licencias a empresas estadounidenses para el desarrollo del sector local. Cabe destacar que los minerales en cuestión son esenciales para aplicaciones militares, médicas, y de defensa, además de permitir reducir la dependencia de suministros china, que prácticamente mantenía el monopolio

[16] INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). Panorama estratégico 2025. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, 2025. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-estrat%C3%A9gico-2025

[17] LOWY INSTITUTE. "Trump tariffs drive Southeast Asia towards China". East Asia Forum, 2 de julio de 2025. Consultado el 29 de septiembre de 2025 en https://www.lowyinstitute.org/publications/trump-tariffs-drive-southeast-asia-towards-china

de la industria y usaba esta materia prima como herramienta de lucha con su guerra comercial con Estados Unidos[18].

Como se ha expuesto anteriormente, claramente Washington percibe a China como la amenaza principal a su «hegemonía' del sistema internacional. Especialmente, tras examinar cuál parece ser el objetivo principal chino: la contención de Estados Unidos del Indo-pacífico y la fractura de su red de alianzas. De manera que a través de las acciones estadounidenses es posible percibir un intento por consolidar un espacio Indo-Pacífico libre a la su influencia. Sin embargo, existen claros desafíos internos y externos para este objetivo. La presidencia Trump claramente se ha posicionado bajo una tendencia hacia el proteccionismo[19] -como muestra su popular y aclamado lema "America First"-, además de contar con una sociedad especialmente polarizada en cuanto a política exterior se refiere, lo cual choca con la aproximación americana multilateral del siglo XX y dificulta el establecimiento de alianzas sólidas con otros países. Asimismo, la competición con China se trata de un concepto especialmente complejo para un mundo globalizado, puesto que la interdependencia excluye a los países de realizar avances estratégicos o confrontaciones abiertas por miedo a una posible crisis económica, pero no cabe duda de que la competición entre los dos países esta más que presente.

El AUKUS

Entender la situación de Estados Unidos en el Indo-Pacífico resulta imposible sin analizar su acuerdo técnico-militar AUKUS con Reino Unido y Australia. De hecho, la creación de este tratado supone un punto de inflexión geoestratégico que refleja el paso hacia un nuevo orden internacional centrado en el Indo-Pacífico. Firmado en 2021, AUKUS articula el intercambio de información sensible sobre propulsión nuclear naval con el objetivo de dotar a Australia de submarinos nucleares y fortalecer la cooperación tecnológica y de seguridad entre los tres países. Surge como respuesta al expansionismo chino en la región. Este es un acuerdo clave que responde a las condiciones

[18] EFE. "Trump firma un acuerdo que amplía el acceso de EE.UU. a las tierras raras de Malasia". La Vanguardia, 2 de octubre de 2025. Consultado el 2 de noviembre de 2025 en https://www.lavanguardia.com/vida/20251026/11198044/trump-firma-acuerdo-amplia-acceso-ee-uu-tierras-raras-malasia-agenciaslv20251026.html

[19] LOWY INSTITUTE. "Trump's America First risks ceding more ground to China in Pacific". Nikkei Asia, 24 de diciembre de 2024. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en https://www.lowyinstitute.org/publications/trump-s-america-first-risks-ceding-more-ground-china-pacific

hidrográficas específicas del Mar Meridional de China -como fondos irregulares- que en caso de conflicto abierto complicarían las maniobras militares, por lo que compartir información y tecnología naval es crucial si lo que se pretende es contener y evitar una guerra. Aunque, resulta necesario destacar que la creación de AUKUS ha sido motivo de tensión con Francia y la OTAN, pues este tratado fue firmado en secreto y afecto directamente a la industria francesa al perder un contrato multimillonario de submarinos con Australia. Para la OTAN, esta crisis reveló una fractura de confianza entre aliados porque un país miembro como Estados Unidos y un socio clave como Reino Unido firmaron un acuerdo militar sin coordinarse con otro miembro fundamental como Francia[20]. Demostrando como Estados Unidos poco a poco no solo está cambiando su forma de vincularse y comportarse con sus aliados, sino también como claramente el Indo-Pacífico se ha convertido en el foco de su política exterior.

Una comparación del AUKUS con la OTAN

La mera existencia de un acuerdo militar propulsado por Estados Unidos inmediatamente conduce o recuerda al Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de 1949, este se concibió explícitamente como un tratado de defensa colectiva que tiene como objetivo preservar la seguridad de la región del mediante compromisos de mutua defensa, coordinación política y desarrollo de capacidades militares conjuntas. Cabe destacar como, aunque la OTAN esta diseñada jurídicamente para el espacio euroatlántico, en la esfera política han surgido propuestas y debates en torno a una hipotética «OTAN global', que ampliarían el foco de atención hacía regiones como el Indo-Pacífico con socios como Australia, Japón, la República de Corea y Nueva Zelanda con los que la OTAN ha ido estrechando su relación con el tiempo. Sin embargo, más allá de este debate, no se han llevado a cabo pasos claros para convertir esta iniciativa en una realidad, ya que la garantía de defensa colectiva ha dificultado su implementación[21]. De manera, que la vía por la cual ha optado Estados Unidos y la OTAN son «Individually Tailored Partnerships

[20] FERNÁNDEZ DIZ, Aurelio. "Importancia y trascendencia del acuerdo AUKUS". Cuadernos de Pensamiento Naval, núm. 32, 2022, pp. 53-65. Escuela de Guerra Naval – Armada Española. Ministerio de Defensa, Madrid.
[21] Atlantic Council, "This might be NATO's greatest struggle yet – and it's global", disponible en https://www.atlanticcouncil.org/content-series/inflection-points/this-might-be-natos-greatest-struggle-yet-and-its-global/. Fecha de la consulta 01.12.2025.

Programmes (ITPP)'[22], que responden a marcos bilaterales guiados por intereses que fijan objetivos y ámbitos de cooperación en función de lo que cada socio puede y quiere aportar a la Alianza.

La OTAN y el AUKUS contienen diferencias significativas que es necesario analizar. En primer lugar, en cuanto a su principal diferencia estructural, mientras que la OTAN garantiza la seguridad colectiva de todos sus miembros bajo el Artículo 5[23] de su carta, el AUKUS únicamente ha sido diseñado para la cooperación en información nuclear naval como muestran los Artículos I[24] y II[25] que afianzan y mantienen la plena soberanía estatal sobre el uso de la información y en caso de agresión no hay obligación de asistencia militar. En segundo lugar, la OTAN desarrolló una arquitectura institucional multilateral con comités subordinados encargados de implementar los compromisos de cooperación militar como aparece en el Artículo 9[26] mientras que el AUKUS no prevé la creación de órganos permanentes de gobernanza política o militar interna, sino que se fundamenta en la cooperación bajo marcos nacionales ya existentes. En tercer lugar, como bien su propio nombre indica, la OTAN delimita su alcance territorial de actuación de forma implícita, en cambio, el AUKUS se establece en un contexto de rivalidad con China fomentando un «contrapeso militar' en la región, pero no se delimita a un área geográfica concreta. Finalmente, el Artículo 3[27] de la OTAN establece que los aliados

[22] NATO, "Individually tailored partnership programmes", disponible en https://www.nato.int/en/what-we-do/partnerships-and-cooperation/individually-tailored-partnership-programmes. Fecha de la consulta 01.12.2025.
[23] **Artículo 5 de la OTAN**: The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area. Any such armed attack and all measures taken as a result thereof shall immediately be reported to the Security Council. Such measures shall be terminated when the Security Council has taken the measures necessary to restore and maintain international peace and security.
[24] **Artículo I de AUKUS:** While the United States, the United Kingdom, and Australia are participating in international arrangements for their mutual defense and security and making substantial and material contributions thereto, each Party may communicate to and exchange with the other Parties information, in accordance with the provisions of this Agreement, provided that the communicating Party determines that such cooperation will promote and will not constitute an unreasonable risk to its defense and security.
[25] **Artículo II de AUKUS:** Each Party may communicate to or exchange with the other Parties naval nuclear propulsion information as is determined to be necessary to research, develop, design, manufacture, operate, regulate, and dispose of military reactors, and may provide support to facilitate such communication or exchange, to the extent and by such means as may be mutually agreed.
[26] **Artículo 9 de la OTAN:** The Parties hereby establish a Council, on which each of them shall be represented, to consider matters concerning the implementation of this Treaty. The Council shall be so organised as to be able to meet promptly at any time. The Council shall set up such subsidiary bodies as may be necessary; in particular it shall establish immediately a defence committee which shall recommend measures for the implementation of Articles 3 and 5.
[27] **Artículo 3 de OTAN:** In order more effectively to achieve the objectives of this Treaty, the Parties, separately and jointly, by means of continuous and effective self-help and mutual aid, will maintain and develop their individual and collective capacity to resist armed attack.

deben desarrollar capacidades conjuntas de defensa con tal de prepararse a una posible agresión. En cambio, el AUKUS, regula de forma específica la transferencia de tecnología nuclear naval, enfocándose en un ámbito de defensa que puede ser considerado de «nicho'.

Como conclusión, el AUKUS no puede definirse como la «OTAN para el Indo-pacífico' de forma estricta, ya que dispone de grandes diferencias como son cláusulas de defensa mutua. Sin embargo, si la constitución de un tratado técnico-militar puede verse como un intento de establecer una arquitectura estratégica para Estados Unidos, mediante la cual se afiance el liderazgo del país en la región, cabe la posibilidad de deducir ciertas similitudes entre los dos tratados que se encuentran adaptadas al contexto geoestratégico en cuestión. Además, la existencia del AUKUS ejemplifica el giro estadounidense hacia un minilateralismo de intereses, que se diferencia del multilateralismo liberal basado en la promoción de valores compartidos y la insistencia de marcos normativos amplios que predominó en el país durante el siglo XX. Pues, claramente Washington, siguiendo una lógica pragmática, actualmente apuesta por coaliciones reducidas y selectivas que ofrecen instrumentos diferenciados -como tecnología, seguridad o acceso a recursos- a cada uno de sus socios dependiendo del beneficio estratégico que estos aportan[28].

China en el Indo-Pacífico

La República Popular de China es la gran potencia del área Indo-Pacífica debido a su capacidad militar, diplomática y económica. Sin embargo, su capacidad de influencia también provoca polémicas entre los países del propio territorio además de otras grandes potencias atlánticas como es Estados Unidos. Uno de los mayores ejemplos es la reunificación con Taiwán, pues se trata de una de las principales y más controversiales reclamaciones territoriales chinas que se adscribe a argumentos histórico-políticos que

[28] Como muestran los acuerdos bilaterales que ha promovido la presidencia de Trump en octubre de 2025 con países como Malasia, Tailandia, Japón y Australia para la cooperación en minerales críticos y la promoción de asociaciones industriales. Mientras que los acuerdos firmados con Malasia y Tailandia únicamente han buscado la profundización de los lazos de cooperación entre las dos naciones, con Japón y Australia, Estados Unidos ha priorizado el despliegue de capital en proyectos estratégicos. Para más información consultar PREGUNTAS CRÍTICAS A GRACELIN BASKARA Y MEREDITH SCHWARTZ. (31 de octubre de 2025). "Antes del APEC, Trump firma una serie de acuerdos bilaterales sobre minerales en gira por Asia". Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales.

le dotan de valor simbólico y político, vitales para la integridad nacional china. La realidad política de «una sola China' es uno de los ejes principales que permiten comprender el contexto geopolítico del área y de la rivalidad sinoestadounidense. De hecho, China mantiene como una de sus mayores reivindicaciones el "Mar Meridional de China" bajo el argumento de pertenencia a su identidad nacional siguiendo la realidad histórica del país, provocando la presencia militar o pesquera activa y sostenida en los territorios disputados[29]. Así como construyendo desde 2013 islas artificiales en arrecifes disputados como Mischief Reef y Subi Reef que han sido dotadas de bases militares, puertos y sistemas de defensa área que han pasado a convertirse en infraestructuras que proyectan la influencia china en la región[30]. Esta discordancia ha acarreado el rechazo de validez de las directrices establecidas en la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS) por parte de China, por no resultar satisfactorias o suficientes en cuanto a la delimitación de su integridad territorial porque ignoran la realidad histórica del país y únicamente se fundamentan en el derecho internacional. Asimismo, en 1992, China promulgó una ley que incluía las islas mencionadas anteriormente como parte de su soberanía, ignorando así zonas delimitadas como Zonas Económicas Exclusivas (ZEE) de otros países y reservándose el derecho de defenderlas[31]. Aunque, el fallo de la Corte de Arbitraje en 2016, formado para resolver la disputa territorial interpuesta por Filipinas a China, desestimó la validez legal de las reclamaciones chinas, de acuerdo con el artículo 3 del UNCLOS[32].

El Indo-Pacífico para la República Popular de China no es simplemente la salida marítima que circunvala su territorio sino también su futuro económico y estratégico en la sociedad

[29] China, mediante el concepto de "Mar Meridional de China", reclama cerca del 90% del territorio invocando 'derechos históricos' basados en presencia imperial en la región. Este argumento se fundamenta em el 'Mapa de Nueve Guiones o Línea de Nueve Trazos' de 1948 que es posible encontrar en textos como el 'Libro de la Antigua Dinastía de Han (202 a.C. - 220 d.C.)' que registran interacciones comerciales y las rutas marítimas de los Han en el mar, además de mapas de la 'Dinastía Qing (1644 – 1912)' que también justifican la presencia china. Este mapa determina la soberanía china sobre sobre todas las islas y aguas adyacentes que aparecen dentro de la línea, incluyendo los archipiélagos de Paracelso y Spratley. Este reclamo territorial confronta directamente las jurisdicciones establecidas de otros estados ribereños (cómo Brunei, Malasia, Filipinas, Taiwán, Indonesia y Vietnam) generando una importante disputa por la soberanía y el control de los recursos marítimos. Para más información consultar en OBSERVATORIO ESTRATÉGICO DE LOS MARES DE CHINA. "Situación estratégica: Mar de China Meridional". Universidad de la Defensa Nacional. Consultado el 21 de octubre de 2025 en https://www.undef.edu.ar/fmc/maresdechina/situacion-estrategica_mar-de-china-meridional.php.lowyinstitute

[30] ZHAO, S. "East Asian Disorder: China and the South China Sea Disputes". Asian Survey, vol. 60, núm. 3, 2020, pp. 490-509. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en https://online.ucpress.edu/as/article/60/3/490/110498/East-Asian-DisorderChinaand-the-SouthChina-Sea

[31] PAREDES, X. R. "Las crisis en los mares de China: implicaciones geopolíticas y en materia de seguridad". En Panorama estratégico 2013, pp. 139-167. Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2013.

[32] PERALTA, M. C. y RADULOVICH, N. "El Conflicto del Mar Meridional de China tras el Fallo de la UNCLOS: el caso de la República de Filipinas y la República Popular China". Journal de Ciencias Sociales, 2016.

internacional. Resulta clave para comprender al Partido Comunista Chino (PCCh) y su objetivo de afianzar la influencia china en la región mediante su principal estrategia: la «diplomacia comercial'[33]. Uno de los grandes ejemplos de esta estrategia china es la «Iniciativa de la Franja y la Ruta o la Belt and Road Initiative' (BRI)[34] presentada por Xi Jinping en 2013 para vincular Asia, Europa y África e impulsar el comercio, sin el cual sería imposible comprender la forma en la que China se relaciona con el mundo en la actualidad, a través del control de instalaciones portuarias y el establecimiento de una zona de influencia. No solo eso, sino que para el PCCh esta es una estrategia fundamental sin la cual sería imposible evitar el "Dilema de Malaca"[35] que hace referencia a la excesiva dependencia de ese paso marítimo para el comercio y transporte de energía con Europa y Asia.

Tal es la importancia de los mares para China que es el país con la mayor fuerza de combate marítimo a nivel mundial[36]. Y, esa no es la única esfera de influencia que China mantiene a nivel marítimo, sino que también se centra en el control de puertos. De hecho, China posee u opera un puerto en todos los continentes (excepto en la Antártida) con un total de 129 proyectos portuarios de los cuales 115 están activos y 14 fueron suspendidos hasta julio de 2024 por problemas financieros, políticos o ambientales. Este se trata de uno de los motivos por los que China es la segunda economía mundial y realiza aproximadamente el 95% de su comercio internacional por vías marítimas, con ciudades como Shanghái que ha tenido el puerto contenedor más ocupado durante trece años consecutivos desde 2022. Cabe destacar que las inversiones portuarias han aumentado especialmente desde la concepción de la «Iniciativa de la Franja y la Ruta» en 2013 y la

[33] La Diplomacia Comercial se trata de una rama de la diplomacia económica centrada en la promoción de los intereses comerciales y económicos de un país en el extranjero. Esta dinámica tiene como objetivo principal facilitar el comercio a nivel internacional, la atracción de inversiones extranjeras y la apertura de mercados para empresas nacionales. Para más información consultar FANJUL, Enrique. "La diplomacia comercial y la internacionalización de la economía y la empresa". Real Instituto Elcano, 18 de abril de 2013. Consultado el 2 de noviembre de 2025 en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-diplomacia-comercial-y-la-internacionalizacion-de-la-economia-y-la-empresa/.realinstitutoelcano+1

[34] La 'Iniciativa de la Franja y la Ruta' se trata de un proyecto que busca desarrollar la 'Franja Económica de la Ruta de la Seda' y la 'Ruta Marítima de la Seda' del siglo XXI que busca fomentar el comercio, la construcción de infraestructura, la integración financiera, además de la cooperación y apertura entre pueblos. Para más información consulte CHINA.ORG.CN. "La Iniciativa de la Franja y la Ruta". 19 de julio de 2022. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en http://spanish.china.org.cn/specials/china_key_words/2022-07/19/content_78330591.htm

[35] El Estrecho de Malaca se encuentra entre Malasia, Singapur e Indonesia y es uno de los pasos marítimos principales del Indo-Pacífico.

[36] PALMER, A., CARROLL, H. y VELÁZQUEZ, N. "Unpacking China's Naval Buildup" [en línea]. Center for Strategic & International Studies, 2024. Consultado el 22 de octubre de 2025 en https://www.csis.org/analysis/unpacking-chinas-naval-buildup

«Ruta Marítima de la Seda del Siglo XXI». Para conseguir sus objetivos de comercio marítimo China cuenta con 70 acuerdos bilaterales y regionales de navegación con 66 países o regiones, permitiendo que su red de rutas y servicios de embarque cubra gran parte del mundo (información actualizada a septiembre de 2023). Por este motivo, el mayor potencial de China en el escenario global en su inversión estratégica en puertos más conectados y activos, permitiéndole influenciar el flujo global de mercancías sin centrarse únicamente en la construcción de bases navales militares en el extranjero. Asimismo, aunque China no cuente con muchas bases navales en el extranjero gracias al amplio control e inversiones en puertos comerciales clave, esto le permite ejercer una fuerte influencia geoeconómica sobre las principales rutas marítimas y cadenas de suministro globales, de hecho, muchos de los puertos en los que tiene participaciones están diseñados con características físicas (como una profundidad de calado entre 12 y 15 metros, tamaño de los atracaderos, redes logísticas y de abastecimiento) que permitiría alojar buques de guerra chinos[37] (como destructores, fragatas, portaaviones y cruceros)[38].

En clave de vinculación estratégica-militar, resulta obvio para China que el hecho de que Estados Unidos haya signado el mayor número de tratados de defensa en el área como potencia militar limita la posibilidad de Pekín de vincularse estratégicamente con algunos de los actores más relevantes. Por ende, el PCCh ha optado por vincularse y afianzar su influencia bajo la «diplomacia comercial», encontrando en los acuerdos económicos y asociaciones una nueva oportunidad como la “Iniciativa de la Franja y la Ruta” (que tiene alcance incluso en América Latina y el Caribe habiéndose ralentizado tras la pandemia). De hecho, en la actualidad China se ha convertido en la principal economía exportadora del mundo, el mayor acreedor global, y el mayor socio comercial de más de 120 países demostrando el alcance de su influencia a nivel global[39].

[37] Pero siempre es necesario tener en cuenta las realidades geoestratégicas para afirmar que un puerto podría llegar a usarse con fines militares, porque, aunque la mayoría de los puertos tienen las características físicas requeridas, en los puertos de algunos países como es el puerto de Los Ángeles en Estados Unidos esto resultaría impensable, mientras que en puertos como El Pireo en Grecia si se han dado visitas de flotillas militares chinas alegando ejercicios de ‘amistad’

[38] COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS. “Tracking China’s Control of Overseas Ports”. 2024. Consultado el 10 de octubre de 2025 en https://www.cfr.org/tracker/china-overseas-ports

[39] INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). Panorama estratégico 2025. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, 2025. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-estrat%C3%A9gico-2025

La estrategia internacional que sigue Xi Jinping en la actualidad, claramente se corresponde a un abanderamiento y liderazgo de los países amparados bajo el término «Sud Global». Para China, estos países ofrecen grandes posibilidades en cuanto a colaboración se refiere, lo cual refleja su especial voluntad hacía un multilateralismo internacional que ofrezca oportunidades de cambio en la jerarquía establecida en nuestro mundo[40]. Porque para un mundo en constante cambio, China solo ve una solución clara que le permita seguir adelante, usar el multilateralismo como *"opción lógica para responder a los desafíos globales*", en especial en Asia-Pacífico, siguiendo siempre una visión de cooperación para llegar a un contexto de ganancias compartidas para todas las partes. Subrayando la importancia de avanzar hacia la integración económica regional denominándola «Área de Libre Comercio de Asía Pacífico», fomentando el crecimiento económico regional aun respetando los diferentes modelos económicos nacionales[41].

Los aranceles impuestos por la administración de Trump representan una significativa escalada, tras décadas de competencia inter-sistémica entre China y Estados Unidos. Pues, aunque China ha resultado la más beneficiada del proceso de globalización, esto no la exime de experimentar grandes retos[42] al aprovechar los espacios que han quedado libres tras el repliegue americano, siguiendo una estrategia de confrontación indirecta. En cambio, el presidente Trump ha elegido trasladar el conflicto al ámbito económico con tasas arancelarias globales[43], con el objetivo de recuperar el control sobre las reglas de mercado con las que las empresas estadounidenses puedan operar en el mercado chino y obligando a sus aliados a posicionarse a su favor, llegando a perjudicar la economía de ambos países. Una de las consecuencias que esta iniciativa podría traer consigo es la vuelta a la regionalización comercial, en la que ambos países

[40] MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. "Xi Jinping envía mensaje de felicitación a Foro de Medios de Comunicación y Think Tanks de Sur Global". 10 de noviembre de 2024. Consultado el 2 de noviembre de 2025 en https://www.fmprc.gov.cn/esp/wjb/zzjg/ldmzs/xwlb/202503/t20250303_11566943.html

[41] De hecho, en cuanto a la voluntad de multilateralismo se refiere, el Presidente Xi Jimping en su discurso en la Cumbre de CEO en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) señaló que China verdaderamente pretendía defender el multilateralismo internacional, promoviendo diferentes estrategias como la Iniciativa de la Franja y la Ruta, la Iniciativa para el Desarrollo Global, la Iniciativa para la Seguridad Global, la Iniciativa para la Civilización Global, entre otras. Para más información consultar en MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. "El Presidente Xi Jinping emite un discurso escrito en la Cumbre de CEO del APEC". 31 de octubre de 2025. Consultado el 2 de noviembre de 2025 en https://www.fmprc.gov.cn/esp/zxxx/202510/t20251031_11745131.html

[42] Por ejemplo, China únicamente posee un 7% de tierras cultivables, y un 6% de los recursos hídricos que deben dar de beber al 11% de la población mundial.

[43] Que son impuestas por la administración de Donald Trump a productos chinos, buscando redistribuir los beneficios del comercio internacional y el reequilibrio en el acceso al mercado, además de la limitación del ascenso económico de China.

fortalezcan un mercado interno, y China, por ejemplo, concentre su atención en otras fuentes de oportunidades como es la Iniciativa de la Franja y la Ruta. De manera que estos «simples» aranceles podrían ser el inicio de un cambio estructural en el sistema internacional que de paso a una nueva bipolaridad enfrentada entre dos potencias[44].

La situación en el Indo-Pacífico resulta imposible de comprender sin tener en cuenta el papel que juega Japón como uno de los principales actores de la región. Aunque previamente había sido auspiciado bajo el paraguas de Estados Unidos -especialmente hasta la década de 1990- en la actualidad a transitado a una posición más activa y estratégicamente relevante que coincide con el resurgir de China como gran potencia global marcado por el ingreso en la Organización Mundial del Comercio en 2001, provocando también un cambio en la región. Tras este fenómeno, el primero ministro japonés Shinzo Abe, adoptó un nuevo enfoque estratégico llamado «diplomacia proactiva' que pretendía la defensa de los valores democráticos y el estado de derecho. Uno de los grandes resultados de este nuevo enfoque fue el fortalecimiento de las alianzas estratégicas defensivas con países como la India y Estados Unidos -bajo el «US-Japan Mutual Security Treaty» firmado en 1951. Tras el asesinato del primer ministro en 2022, se aprobaron otros documentos estratégicos[45] que tenían como objetivo afianzar su relación con Estados Unidos como eje principal de la defensa nacional y regional con encuentros bilaterales de alto nivel como por ejemplo el Comité Consultivo de Seguridad EE. UU.-Japón (2+2) en enero de 2023. En estos documentos Japón también se ha posicionado en contra de las recientes actividades chinas en el Mar Meridional. Causando también el acercamiento de Japón a otros socios estratégicos estadounidenses como es Corea del Sur. Sin embargo, la relación sino japonesa no solo se caracteriza por una rivalidad estratégica que los lleva a la competición por la soberanía de las islas Senkaku/Diaoyu-, sino también por una fuerte interdependencia económica, ya que actualmente, China es el principal socio comercial de Japón[46]. Aunque el presidente chino, Xi Jinping, durante la 2ª Reunión de Líderes Económicos de APEC en la ciudad surcoreana de Gyeongju el 31 de octubre de 2025, señaló ante la primera

[44] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. Los aranceles universales. Una nueva fase en la confrontación entre China y Estados Unidos. Documento de Análisis IEEE 55/2025.
[45] Se aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS), la Estrategia de la Defensa Nacional (NDS) y el Programa de Fortalecimiento de la Defensa.
[46] NSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (IEEE). Panorama estratégico 2025. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, 2025. Consultado el 16 de noviembre de 2025 en https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-estrat%C3%A9gico-2025

ministra japonesa la necesidad de establecer una relación cercana mutuamente beneficiosa para ambos países, no únicamente como países esenciales en la región sino también en la comunidad internacional. Asimismo, el presidente chino subrayó la necesidad de afianzar una mejor relación estratégica y convertirse en socios en diversas áreas económicas sin convertirse en una amenaza mutua, además de respaldar la soberanía china sobre Taiwán. Finalmente, Xi instó a Japón a promover y practicar el multilateralismo en la región construyendo así una comunidad de Asia-Pacífico[47].

La ASEAN: Una aproximación multilateral

La «Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)»[48] se estableció el 8 de agosto de 1967 en la ciudad de Bangkok en Tailandia. Los países fundadores de esta asociación fueron Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia, y entre 1948-1999 se unieron también Brunéi, Vietnam, Laos y Myanmar, y Camboya. Estos son actualmente los 10 miembros que constituyen la ASEAN, y sin los cuáles sería imposible comprender las relaciones geoestratégicas que se dan en el Indo-pacífico. La relación de diálogo entre China y la ASEAN vio su inicio en 1991 cuando el ministro chino de Asuntos Exteriores asistió la reunión 24 de la ASEAN, desde entonces China ha mostrado un interés mutuo en cooperar con la organización, incluso convirtiéndose en 2009 en el mayor socio comercial de la ASEAN. Además, en 2020, la ASEAN pasó a convertirse en el mayor socio comercial de China estableciendo una relación comercial esencial entre sí[49]. La ASEAN es el ancla institucional del Indo-Pacífico, sin embargo, no está formalmente definida aportándole flexibilidad, es constantemente disputada por iniciativas paralelas de potencias externas, y tiene un papel conector entre países casi sin capacidad de implementación de decisiones efectivas[50].

[47] THE STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. "Xi says China ready to work with Japan to build constructive and stable bilateral relations". China Daily, 1 de noviembre de 2025. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://english.www.gov.cn/news/202511/01/content_WS69054593c6d00ca5f9a073b0.html.english.www

[48] ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. "About Us". Consultado el 15 de octubre de 2025 en https://asean.org/about-us/.wikipedia

[49] ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. "ASEAN-China Economic Relation". Consultado el 15 de octubre de 2025 en https://asean.org/our-communities/economic-community/integration-with-global-economy/asean-china-economic-relation/

[50] HOANG, T. H. "Understanding the institutional challenge of Indo-Pacific minilaterals to ASEAN". Contemporary Southeast Asia, vol. 44, núm. 1, 2022, pp. 1–30. https://doi.org/10.1355/cs44-1a.jstor

La cooperación entre China y la ASEAN se centra en el marco del «Área de Libre Comercio ASEAN-China (ACFTA)», que fue creada a partir del «Acuerdo Marco sobre Cooperación Económica Integral' firmado en 2002 y que entró en vigor en 2003, que fue enmendado en años posteriores[51] con tal de adaptarse a las nuevas necesidades económicas y comerciales de la región. En noviembre de 2015 en Kuala Lumpur se firmó el Protocolo de Actualización del ACFTA durante la 27ª Cumbre de la ASEAN, entrando en vigor en 2016. Esta actualización introdujo diversas mejoras clave, que fueron implementadas en 2019, como nuevas disposiciones sobre aduanas y facilitación del comercio, la promoción y facilitación de inversiones, nuevas áreas de cooperación económica y técnica, además de un programa de trabajo futuro que incluía la liberalización adicional del comercio de bienes, la revisión de las reglas específicas por producto, y la promoción o protección de inversiones. De hecho, el ACFTA no solo se enfoca en el comercio, sino también en la cooperación económica y técnica. China, incluso otorgó un fondo adicional «ASEAN-China Grant' destinado al apoyo de la implementación del marco[52]. La negociación de octubre de 2024 moderniza el marco incluyendo materias como cooperación digital, comercio verde e inversiones estratégicas, siendo clave para garantizar el acceso chino al mercado regional y la mitigación de la creciente ola de proteccionismo occidental. Aunque algunos expertos señalan como esta reforma puede traer consigo riesgos de constitución de una relación asimétrica para la ASEAN, porque China podría absorber más valor agregado del comercio, y relegar a los demás estados de la organización a un rol secundario (especialmente como ensambladores o exportadores de materias primas). De manera que el resultado del desarrollo de la relación entre China y ASEAN dependerá de la capacidad regional de los países de actuar en bloque y balancear a China[53], bajo un enfoque multilateral.

[51] En 2002 se firmó el 'Acuerdo Marco de Cooperación Económica Integral', en 2004 se firma el 'Acuerdo de Comercio de Bienes' que elimina aranceles de numerosos productos agrícolas, en 2005 se introducen medidas sobre obstáculos técnicos al comercio además de medidas sanitarias y fitosanitarias, en 2007 firmo el 'Acuerdo de Comercio de Servicios', y en 2009 firmo el 'Acuerdo de Inversión'.

[52] ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS. "ASEAN-China economic relation". Consultado el 26 de octubre de 2025 en https://asean.org/our-communities/economic-community/integration-with-global-economy/asean-china-economic-relation/.eurasiareview

[53] GARCÍA, T. "China y ASEAN: del libre comercio a la competencia estratégica en 2025". CEIPED, 2025. Consultado el 20 de octubre de 2025 en https://ceiped.org/china-y-asean-del-libre-comercio-a-la-competencia-estrategica-en-2025

El 28 de octubre de 2025, China firmó una versión ampliada del acuerdo de libre comercio con la ASEAN llamado «Área de Libre Comercio ASEAN-China 3.0». Esta renovación pretendía abarcar un mercado compuesto por más de dos mil millones de personas y busca la reducción de aranceles, el impulso de servicios e inversiones, además del fortalecimiento de las cadenas de suministro y sostenibilidad en la región[54]. De hecho, este hito permite observar la aproximación multilateral que China reproduce al aproximarse a los países de la región a través de la ASEAN[55].

Sin embargo, el multilateralismo en Asia también es complicado debido al aumento de riesgos regionales, la competencia de grandes potencias y la proliferación de acuerdos mini-laterales. Que se acrecientan debido al énfasis extremo en el consenso y la autonomía complicando la toma de decisiones sobre temas sensibles, como seguridad y disputas marítimas, derivando en una acusada lentitud y parálisis en la toma de decisiones. Lo cual ha permitido afianzar la posición dirigente de China en la relación con la ASEAN porque se ha encontrado con bloques fracturados que no muestran una posición fuerte. A lo que Estados Unidos ha respondido impulsando acuerdos mini-laterales en la región como el QUAD y el AUKUS[56], ya mencionados anteriormente.

Resulta imposible comprender la situación geopolítica en el Indo-Pacífico sin examinar el rol que juega la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) tanto en la formación de alianzas o perpetuación de influencias, especialmente en cuanto a China se refiere. Para China, la ASEAN es una herramienta que le permite mantener la estabilidad regional, además de contrarrestar la capacidad estadounidense a través de la cooperación económica y diplomacia comercial. De hecho, China es el principal socio comercial de esta organización regional con vínculos esenciales como son el «Free Trade Agreement (FTA)» y la «Iniciativa de la Franja y la Ruta». Esta relación con acuerdos comerciales se fundamenta principalmente en la construcción de infraestructura, manufactura y servicios, además se promueve mediante mecanismos multilaterales como son el Foro Regional de ASEAN o la Cumbre de Asia Oriental (EAS).

[54] EURONEWS. “China amplía un tratado de libre comercio con varias naciones del sudeste asiático”. 28 de octubre de 2025. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://es.euronews.com/2025/10/28/china-amplia-un-tratado-de-libre-comercio-con-varias-naciones-del-sudeste-asiatico

[55] XINHUA. “Actualización de TLC 3.0 entre China y ASEAN inyectará mayor confianza e impulso al crecimiento económico regional y global”. 28 de octubre de 2025. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://spanish.xinhuanet.com/20251028/570be641134b45689a0fd0351cfb2e70/c.html

[56] CHONG, Byron. “The Future of Multilateralism in Southeast Asia”. Asia Research Institute, National University of Singapore, 13 de septiembre de 2024. Consultado el 5 de octubre de 2025 en https://ari.nus.edu.sg/app-policybrief-byron-chong/

Aunque China mantiene un estrecho vínculo con la ASEAN, su relación con los diferentes países independientes que forman la organización regional difiere en cuanto a estrategias y medidas que se llevan a cabo. Notoriamente, China mantiene graves tensiones de soberanía marítima con Filipinas y Vietnam por la delimitación del Mar Meridional de China. Así, aunque estos dos países sean socios económicos y comerciales, su disputa territorial genera desconfianza en muchas ocasiones e impide la normalización de relaciones. Cabe destacar que en ocasiones este conflicto es potenciado por la retórica e influencia de Estados Unidos al subrayar la soberanía de Vietnam sobre las «South China Sea Islands». Indonesia y Singapur se encuentran en una situación similar debido a su temor por la voluntad expansiva china y la delimitación marítima que auspician, aunque mantienen un estrecho vínculo económico y comercial que puede traer grandes beneficios en un futuro. Especialmente Singapur, el cuál ha dependido continuamente de la «Inciativa de la Franja y la Ruta en los últimos años». En cambio, países como Malasia y Brunéi se encuentran en una situación de cooperación económica estable. Brunéi no solo ha mantenido una buena relación históricamente con China, sino, que, en la actualidad, el estado chino es uno de sus socios comerciales principales sin el que resultaría imposible entender el desarrollo económico y de infraestructura del país. De forma similar, Malasia a construido una relación de cooperación económica con China especialmente en la «Iniciativa de la Franja y la Ruta». Finalmente, Camboya[57], Laos, Myanmar y Tailandia se han mostrado como actores fuertemente aliados con estrechos vínculos económicos con China[58].

En cuanto a Estados Unidos y la ASEAN se refiere, tras el anuncio de Obama en 2011 del giro hacía el Indo-Pacífico, para Estados Unidos, atraer a los países de la ASEAN hacía su órbita de influencia ha resultado esencial. Ya que, poder conseguirlo significaría la contención de China que es el mayor rival para la hegemonía estadounidense. Pero

[57] Camboya lleva varios años modernizando y reforzando sus fuerzas armadas debido a la creciente tensión fronteriza con Tailandia (que mantiene una relación estratégica con Estados Unidos), la asistencia técnica y financiera de China, y la voluntad del gobierno de establecerse como un eje de influencia en la región. De hecho, China ha financiado la reconstrucción y modernización de la 'Ream Naval Base' que puede suponer un punto estratégico chino en cuanto a su capacidad geoestratégica naval. Para más información consulte HIDALGO GARCÍA, María del Mar. *Tailandia y Camboya: una frontera de fricción*. En Panorama geopolítico de los conflictos 2025, capítulo octavo, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2025, pp. 181-201. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/busqueda?q=MAR+HIDALGO+GARC%C3%8DA+Tailandia+y+Camboya%3A+Una+frontera+de+fricci%C3%B3n

[58] SHI, Y. "An analysis of the relations between ten ASEAN countries and China in the context of Indo-Pacific strategy". International Relations and Diplomacy, vol. 13, núm. 1, 2025, pp. 23–27. https://doi.org/10.17265/2328-2134/2025.01.003

las diferencias históricas, económicas y políticas que el país atlántico mantiene con el sudeste asiático impiden establecer una alianza común que permita hacer frente a su rival. Por ello, ha impulsado mecanismos más flexibles como son el QUAD y el AUKUS, además de afianzarse como uno de los socios económicos más importantes para los países de la ASEAN[59]. Cabe destacar que, en cuestiones de seguridad, Estados Unidos mantiene alianzas militares tradicionales con países como Filipinas[60] y Tailandia[61] en asistencia militar, cooperación en defensa y presencia estratégica para mantener su influencia.

En cuanto a la estrategia de resolución de conflictos en la región el caso de Myanmar, China se muestra dispuesta a trabajar con las partes involucradas en esta disputa con el objetivo del cese de hostilidades, el mantenimiento de la estabilidad y la garantía de la seguridad nacional. Siguiendo los principios de mantenimiento de la paz y estabilidad regional a los que China se adscribe como miembro permanente del Consejo de Naciones Unidas. Sin embargo, el gobierno chino se adhiere al principio de no interferencia en asuntos internos al igual que con todas sus aproximaciones al tratar con demás países. Cabe destacar que China ha señalado que Myanmar es una parte fundamental para la ASEAN y el mantenimiento de su unidad. Así, China apoya la actuación de «mediación' de la ASEAN en el conflicto[62]. Similarmente, en el caso del conflicto entre Tailandia y Camboya, China apoya que ambos son miembros de la ASEAN y como tal, este es un conflicto que ha de ser resulto proporcionar unidad a la región[63]. De hecho, Lin Jian, portavoz del Ministerio de Exteriores de China destacó en

[59] SHI, Y. "An analysis of the relations between ten ASEAN countries and China in the context of Indo-Pacific strategy". International Relations and Diplomacy, vol. 13, núm. 1, 2025, pp. 23–27. https://doi.org/10.17265/2328-2134/2025.01.003

[60] Estados Unidos y Filipinas mantienen una alianza militar robusta basada en el 'Tratado de Defensa Mutua' de 1951, el 'Visiting Forces Agreement' de 1998 y el 'Enhanced Defense Cooperation Agreement' de 2014. Además, Filipinas en país extra de la OTAN, y el Departamento de Estado destaca el intercambio de inteligencia, la coordinación en seguridad regional y misiones de paz, la promoción de la estabilidad en el Indo-Pacífico y el compromiso de asistencia mutua en caso de agresión. Para más información consulte U.S. DEPARTMENT OF STATE. "U.S. Security Cooperation With the Philippines". 2025. Consultado el 12 de noviembre de 2025 en https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-the-philippines

[61] Tailándia es aliado principal extra de la OTAN, por lo tanto, mantiene una relación estratégica con Estados Unidos que abarca las áreas de defensa (como organización anual de ejercicios militares conjuntos como 'Cobra Gold'), asistencia militar, entrenamiento y programas de modernización militar. Para más información consulte U.S. DEPARTMENT OF STATE. "U.S. Security Cooperation With Thailand". 2025. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://www.state.gov/u-s-security-cooperation-with-thailand

[62] XINHUA. "China pide papel constructivo para impulsar estabilidad y desarrollo en Myanmar". 16 de agosto de 2024. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://spanish.xinhuanet.com/20240817/d35046d8eb564a2b8d5fc4f008285f08/c.html

[63] XINHUA. "China seguirá desempeñando papel constructivo en el conflicto entre Camboya y Tailandia". 27 de julio de 2025. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://spanish.news.cn/20250728/a8623e855b16494586499e3f7f13fbc1/c.html

su conferencia de prensa del 17 de octubre de 2025 como el país apoya tanto a Tailandia como a Camboya en la gestión y solución de sus disputas fronterizas a través de la ASEAN, además de respaldar a Malasia en su papel como presidente rotario de la organización[64]. Demostrando como China se aproxima a los conflictos regionales bajo un enfoque multilateral que se deriva a través de la ASEAN.

Tras analizar el papel que desempeña la ASEAN, es posible afirmar que la organización es garante del multilateralismo[65] en la región. Y, en este caso, China ha consolidado un enfoque multilateral propio, pragmático y adaptado a sus intereses que difiere en gran medida de los modelos institucionales occidentales. Este «multilateralismo al estilo chino' se fundamenta en la integración económica y la maximización de beneficios comerciales, como se ha visto anteriormente con el ACFTA y la construcción de infraestructuras bajo la Iniciativa de la Franja y la Ruta. De hecho, el gobierno chino evita en todo momento imponer condicionalidades en cuanto a la política interna de los países a la hora de llegar a grandes acuerdos, incluso en contextos de grave inestabilidad, enalteciendo el papel de la ASEAN como foro de mediación. Llegando a convertir a la organización en el principal interlocutor de la región que actúa como plataforma multilateral. Para China, la ASEAN le permite también consolidar su influencia y neutralizar tensiones con países de la región o externos. Asimismo, no cabe olvidar la narrativa de Pekín como líder del Sur Global, presentándose como una potencia que ofrece cooperación económica sin

[64] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. "Comunicado sobre la cooperación en Asia Oriental". 19 de octubre de 2025. Consultado el 3 de noviembre de 2025 en https://www.fmprc.gov.cn/esp/xwfw/lxjzzdh/202510/t20251019_11736109.html

[65] Aunque existen dudas recurrentes acerca de la capacidad de los países del Indo-Pacífico para construir un multilateralismo efectivo en un contexto marcado por la competencia estratégica constante entre China y Estados Unidos, la evidencia sugiere una realidad más compleja y menos pesimista. Lejos de paralizar la cooperación regional, la rivalidad entre las grandes potencias ha incentivado a los países de la región a fortalecer mecanismos propios de coordinación y diálogo. En este sentido, la ASEAN se ha consolidado como una iniciativa regional central, impulsada principalmente por potencias pequeñas y medianas que, a través de plataformas multilaterales inclusivas, han logrado ampliar su margen de maniobra estratégica. El multilateralismo promovido por la ASEAN se basa en principios de inclusión, consenso y centralidad regional. De este modo, las potencias pequeñas y medianas no solo participan pasivamente en un orden dominado por actores mayores, sino que actúan como agentes activos capaces de moldear agendas, condicionar comportamientos de las grandes potencias y preservar la estabilidad regional. Asimismo, la ASEAN demuestra que el multilateralismo en el Indo-Pacífico no es un fenómeno reciente ni meramente reactivo, sino el resultado de procesos históricos de largo plazo vinculados a la incertidumbre sobre los compromisos y la continuidad del liderazgo estadounidense en la región. Frente a estas dudas, los países han optado por estrategias de diversificación, interdependencia y cooperación institucional, lo que ha contribuido a la preservación de un sistema de reglas compartidas incluso en contextos de alta rivalidad geopolítica. Como conclusión, en una era de hegemonía disminuida, el multilateralismo no desaparece, sino que se transforma. Para más información, consultar BA, ALICE D. "Multilateralism's Challenges and Opportunities in an Era of Diminished Hegemony: The United States and ASEAN in the Asia-Pacific". En: TURNER, Oliver; NYMALM, Nicola; ASLAM, Wali (eds.), *The Routledge Handbook of US Foreign Policy in the Indo-Pacific*. Routledge, Londres y Nueva York, 2023, capítulo 2.

interferencias políticas, reforzando no solo su atractivo para los países de la región sino también consolidando su posición global.

Conclusión: ¿Minilateralismo y multilateralismo en el Indo-Pacífico?

Ciertamente, tanto para China como para Estados Unidos, el Indo-Pacífico se trata de una región estratégica clave que puede definir el transcurso de su posición internacional. El análisis de la política exterior de los actores indica como ambas potencias se encuentran en un contexto de reformulación de sus estrategias de proyección global, siguiendo los principios de la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales y marcado por la competencia estructural en un mundo anárquico, la desconfianza mutua y la búsqueda de maximización de influencia. De hecho, el inicio del siglo XIX trajo consigo un cambio progresivo de la realidad internacional, los instrumentos de influencia y los actores que dominan el escenario. Tal como postula el Neorrealismo o Realismo Estructural este nuevo escenario internacional se define gracias a la estructura bipolar de dos grandes ejes de poder o influencia, Estados Unidos y China. Asimismo, si las acciones económicas, diplomáticas y militares defensivas de ambas potencias siguiera escalando, podrían percibirse como amenazas, generando una espiral de contención y reacción que profundizaría su rivalidad, causando un «dilema de seguridad'.

En primer lugar, el estudio de Estados Unidos refleja una clara transición hacia una estrategia mini-lateral o bilateral, que rompe al completo con su tradicional preferencia por el multilateralismo liberal que había liderado tras el fin de la Guerra Fría. Especialmente en la región Indo-pacífica, este viraje se ha hecho notorio en alianzas como es el AUKUS y el QUAD, que claramente responden a un claro objetivo; contener y hacer frente al rápido ascenso de China como potencia internacional. Cabe destacar como, aunque el AUKUS se trata de un acuerdo técnico-militar que construye una arquitectura estratégica en la región, también responde al cambio de tendencia estadounidense marcado por la presidencia proteccionista de Donald Trump, por la que la asistencia mutua queda absente. Asimismo, estas «mini' alianzas permiten al gobierno estadounidense disuadir a China de tomar acciones estratégicas o militares de mayor alcance, compartir tecnología estratégica y proyectar su influencia en una región clave que marcará el futuro de nuestro mundo. Si el comportamiento del país es analizado bajo

una óptica Neorrealista, se vislumbra la búsqueda de maximización de influencia que a su vez permitiría preservar su posición hegemónica internacional a través de la creación de alianzas con actores medios que mantienen posiciones estratégicamente favorables.

En segundo lugar, tras examinar la postura de China, es posible observar una clara diferencia, el país se acerca claramente a una postura multilateral, aunque adaptada a un «estilo chino», en el que el pragmatismo y la defensa de la soberanía nacional en cuestiones de política interna son esenciales. Así, puede recibir la calificación de multilateralismo de intereses. Algunos de los instrumentos más importantes que instrumentaliza el PCCh para llevar a cabo su cometido son la Iniciativa de la Franja y la Ruta (BRI), la RCEP y la organización de la ASEAN. Mediante la cual impulsa una red de cooperación económica y política que no injiere en la política interna de los estados, pero si ayuda a consolidar la influencia regional china. Sin embargo, resulta necesario subrayar que este multilateralismo chino difiere de otras arquitecturas institucionales occidentales como la ONU o la UE. Porque la herramienta principal que implementa el país es la «diplomacia comercial' a través de la cual puede construir su hegemonía económica y normativa basada en la interdependencia con otros países, como es el caso con su capacidad y control de puertos alrededor del mundo. Incluso, en la actualidad, China se ha convertido en la líder del Sud Global, abanderando y defendiendo la necesidad de implementar un multilateralismo adaptado a las necesidades de países que presentan otras realidades diferentes a occidente. Bajo una perspectiva realista, esta estrategia se entiende como una ampliación de su influencia mediante medios económicos o comerciales no coercitivos que permiten al país afianzar su posición sin recurrir a mecanismos de defensa colectiva.

Las estrategias de ambos países, aunque divergen en su forma, responden a la lógica realista descrita por la Trampa de Tucídides. En este caso, el ascenso de una potencia emergente, en este caso China, se convierte en una amenaza a la posición hegemónica de la potencia establecida como Estados Unidos. Provocando una competencia que resulta casi inevitable, explicando la escalada de tensiones en el Indo-Pacífico, donde cada acción de un actor -como alianzas comerciales, tratados militares bilaterales o aranceles- puede interpretarse como una provocación que a su vez alimenta el ciclo de desconfianza, también propio de un dilema de seguridad.

Cabe destacar que el equilibrio de la región no depende únicamente de las acciones tomadas por Estados Unidos y China, sino que otros actores como la India, Japón o la organización de la ASEAN juegan un papel fundamental. Estos actores «secundarios' también rigen su comportamiento desde un profundo pragmatismo, ya que buscan maximizar beneficios sin alinearse plenamente con ninguna de las dos grandes esferas de influencia. Como es el caso de Japón, que históricamente ha estado ligado a Estados Unidos, incluso llegando a construir alianzas estratégicas defensivas, pero, que al mismo tiempo mantiene una fuerte relación económica interdependiente con China que actualmente es su principal socio comercial. La ASEAN conserva un papel fundamental en la región como plataforma de diálogo entre los actores, unidos principalmente por la maximización del beneficio económico. Pero su capacidad de actuación queda limitada por la alta fragmentación interna que muestran sus integrantes, además de alta presión externa que ejercen otras potencias.

Para concluir, es imposible comprender el contexto actual sin examinar la región del Indo-Pacífico. Ya que esta es la zona donde las grandes potencias internacionales están desarrollando sus principales estrategias de competición que tienen consecuencias sobre el resto del mundo. Mientras que Estados Unidos ha transitado hacia un minilateralismo o bilateralismo estratégico, China ha impulsado un multilateralismo basado en la cooperación económica y el respeto de la soberanía nacional en cuestiones internas. Ambos son modelos encarnan desde aproximaciones diferentes la lógica del pragmatismo realista de supervivencia, que aboca a la búsqueda de influencia en un sistema internacional competitivo y anárquico. Por ello, el Indo-Pacífico actual puede entenderse como una manifestación contemporánea de la Trampa de Tucídides y del Dilema de Seguridad, en el que la rivalidad y la interdependencia económica coexisten, pero al mismo tiempo, crean un equilibrio altamente inestable que definirá el orden internacional de las próximas décadas.

Marta Calderita Frit

Analista de Relaciones Internacionales

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

22/2026 26 de febrero de 2026

Alejandro MACKINLAY *

Defensa, Industria y Disuasión

Defensa, Industria y Disuasión

Resumen:

La inestabilidad geopolítica actual hace necesario reforzar la defensa e incrementar la capacidad de la industria militar de las naciones europeas, consecuencia inmediata de la invasión rusa de Ucrania. Tras años de inversión insuficiente, se han perdido capacidades industriales. En España, la industria de defensa tiene unas capacidades reducidas, salvo en el sector naval. Por ello, el aumento de inversiones en defensa debe hacerse equilibrando los desarrollos de I+D con las adquisiciones nacionales y la importación de tecnología avanzada, mejorando la soberanía industrial sin comprometer las capacidades de defensa. Sin embargo, incrementar el presupuesto no es suficiente: es fundamental que exista una estrategia industrial alineada con los objetivos de defensa nacional.

Palabras clave:

Defensa, industria, capacidades militares, soberanía tecnológica.

*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.

Defence, Industry, and Deterrence

Abstract:

Current geopolitical instability makes it necessary to strengthen defence and increase the capability of the military industry in European nations, an immediate consequence of Russia's invasion of Ukraine. After years of insufficient investment, industrial capabilities have been lost. In Spain, the national defence industry has limited capabilities, except in the naval sector. Therefore, increasing investments in defence must be done by balancing R&D developments with national acquisitions and the import of advanced technology, improving industrial sovereignty without compromising defence capabilities. However, increasing the budget is not enough: it is essential to have an industrial strategy aligned with national defence objectives.

Keywords:

Europe, defence, defense industry, military capabilities, technological sovereignty.

Introducción

La creciente complejidad y volatilidad de la actual situación geopolítica en todo el globo, desde Europa, pasando por el Mediterráneo y el Oriente Medio, hasta los confines del Asía marítima, hace necesario reforzar las capacidades militares nacionales y aliadas para asegurar la imprescindible disuasión frente a riesgos y amenazas latentes y reales, antes de que se puedan materializar. La defensa requiere capacidades de combate concretas y creíbles, que deben sostenerse en una industria de defensa sólida y capaz de proporcionar y sustentar en el tiempo las necesidades de la defensa nacional. Los conflictos actuales se extienden por una geografía cada vez más amplia, sus límites son cada vez más confusos, mientras que algunos se prolongan indefinidamente, por lo que la capacidad de disuasión resulta más necesaria que nunca, pues su objeto no es otro que evitar la guerra abierta. Además, la disuasión no es solo una respuesta pasiva, sino que es algo que se persigue activamente, mediante la presencia militar donde y cuando sea necesario, para reconducir las crisis. La disuasión es efectiva cuando provoca en un eventual enemigo una percepción negativa sobre el riesgo de emprender aventuras militares, se sustenta en una capacidad de defensa creíble y suficiente, sostenida por una industria de defensa capaz de producir y sostener el armamento militar. El objeto de la industria de defensa no es otro que la producción y mantenimiento de las capacidades militares de la nación, por lo que es indispensable que esté alineada con los objetivos de la defensa nacional.

El fin de una ilusión y el regreso de la realidad

La agresión rusa a Ucrania en febrero de 2022 supuso un punto de inflexión para Europa. Los europeos se toparon con una realidad que creían superada: una guerra dentro de las fronteras de Europa que alteraba profundamente los equilibrios políticos, estratégicos y de seguridad del continente. Un momento en el que las capacidades de defensa de Europa, que estaba oxidada y degradada, volvían a ser imprescindibles. Las advertencias de Rusia no habían faltado: Georgia en 2008 y la propia Ucrania en 2014 fueron señales claras que, lamentablemente, no se atendieron. Los compromisos de la Cumbre de Gales de la OTAN, de aumentar los presupuestos de defensa hasta alcanzar

el 2% del PIB, para algunas de las naciones resultó papel mojado[1]. Además, había un problema de fondo, la infrafinanciación de la defensa a nivel continental fue el resultado de una visión ampliamente aceptada de que el poder blando bastaba para garantizar la seguridad continental[2]. Una apuesta que a lo largo de los años vació a las naciones europeas de capacidades militares y que, como consecuencia de la disminución de inversiones, la industria de defensa acabó en parte desmantelada y con capacidades de producción más que limitadas. Entorno que llevó a la industria de defensa de Europa a una situación de mínimos, algo en lo que también tuvieron un importante impacto los resultados de la globalización.

En Europa, al igual que en Estados Unidos, cada vez se fabrica menos de todo, desde sistemas o equipamiento industrial a coches y medicinas, lo que hace necesario contar con proveedores externos, en una enorme medida de China[3]. El caso de la construcción naval es especialmente ilustrativo: si observamos el ejemplo del Reino Unido, que hasta 1941 era la mayor potencia naval del mundo, hoy contemplamos cómo sus capacidades de construcción naval militar se han reducido drásticamente. Actualmente sobreviven solo tres grandes compañías de construcción naval militar que agrupan diferentes astilleros: BAE Systems de capital mayoritario americano, Babcock y Navantia UK de propiedad española. Hoy en día, el Reino Unido apenas sería capaz de producir tres buques tipo fragata al año y resulta difícil imaginar que, con su nivel actual de inversión, pueda conseguir o aumentar esa tasa de producción en el corto o medio plazo[4].

La invasión de Ucrania en 2022 obligó a las naciones europeas a enfrentarse a una realidad que durante mucho tiempo se había preferido ignorar: el poder duro sigue vigente y se emplea de manera contundente. Así, y mientras cristalizaba la guerra en el este de Europa, las naciones europeas siguieron poniendo su esfuerzo en operaciones de mantenimiento de la paz y de contención de los peligros asociados a actores no

1.- Ver, Atlantic Council, “Who’s at 2 percent? Look how NATO allies have increased their defence spending since Russia’s invasion of Ukraine,” 08/07/2024, disponible en https://www.atlanticcouncil.org/blogs/econographics/whos-at-2-percent-look-how-nato-allies-have-increased-their-defense-spending-since-russias-invasion-of-ukraine/ (acceso 25/11/2025)
2.- Ver, The Heritage Foundation, “NATO’s Underspending Problem: America’s Allies Must Embrace Fair Burden Sharing,” 31/03/2025, disponible en https://www.heritage.org/defense/report/natos-underspending-problem-americas-allies-must-embrace-fair-burden-sharing (acceso 21/11/2025)
3.- Ver, Dossier Geopolítico, “Anatomía de la caída: El declive constante de la industria europea,” 26/09/2024, disponible en https://dossiergeopolitico.com/2024/09/26/9636/ (acceso 24/11/2025)
4.- Ver, Navy Lookout, “Type 26 frigate construction and shipyard investment – progress update,” 12/04/2024, disponible en https://www.navylookout.com/type-26-frigate-construction-and-shipyard-investment-progress-update/ (acceso 12/11/2025)

estatales, para lo que bastaban unas Fuerzas Armadas reducidas. Ahora no se trata únicamente de la amenaza rusa en el este de Europa; asistimos, además, a un proceso de rearmamento generalizado en países tanto en Asia como en África y también en la orilla sur del Mediterráneo[5], tendencia que ha dado lugar a una proliferación de capacidades militares modernas y potentes, de sistemas de armas de última generación, bien mediante adquisiciones en el exterior o bien a través del desarrollo de industrias militares propias en esas naciones. En consecuencia, la enorme diferencia de capacidades militares con las potencias europeas se equilibra, lo que a su vez alimenta nuevas ambiciones y fomenta una renovada competición geopolítica en la periferia europea.

El proceso de la defensa en España, de necesidades a capacidades militares

El proceso de obtención de capacidades militares en España es complejo y está condicionado por factores estratégicos, industriales y normativos[6]. Todo comienza con la identificación de necesidades operativas por parte de las Fuerzas Armadas, el JEMAD, que analiza los riesgos y amenazas presentes y emergentes para definir las capacidades necesarias para la defensa nacional y para el cumplimiento de compromisos internacionales. Un examen que también compara la disponibilidad actual de medios existentes y futuros, y que se traduce en un objetivo de capacidades a alcanzar. Un análisis que también se realiza en el ámbito del Ministerio de Defensa con relación a los recursos necesarios, de personal y financiero, para alcanzar los objetivos que propone el JEMAD dentro del ciclo de programación de la defensa. Sin embargo, cuando los recursos que el Gobierno puede proporcionar a las FF. AA. no alcanzan a las necesidades que establece el JEMAD, es necesario definir y asumir riesgos que deben estar claramente definidos, además de limitar el alcance de los compromisos a asumir con nuestros aliados.

Las deficiencias en capacidades de las FF.AA. se deben cubrir lanzando los programas de obtención necesarios, para lo que es necesario llevar a cabo un proceso de

5.- SIPRI, “Global military spending surges amid war, rising tensions and insecurity”, 22/04/2024, disponible en https://www.sipri.org/media/press-release/2024/global-military-spending-surges-amid-war-rising-tensions-and-insecurity (acceso 10/10/2025)

6.- La OM 37/2005 regula el planeamiento cuatrienal, con ejecución bienal y dos años de revisión, que debe estar alineado con la Directiva de Defensa Nacional (DDN), estableciendo el proceso estructurado de planificación de capacidades militares, coordinando en el ámbito del Ministerio de Defensa.

planeamiento y justificación de la necesidad, establecido por la O.M. 37/2005, que es largo y fragmentado, debido a la intervención de múltiples organismos. La adquisición de capacidades militares implica la elaboración de requisitos operativos, especificaciones técnicas, la búsqueda de financiación y la selección de fabricantes, priorizando cuando es posible la industria nacional para fortalecer la autonomía estratégica y el tejido industrial propio. Sin embargo, la falta de continuidad en los programas de adquisición, la escasez de recursos humanos de los múltiples intervinientes y el trámite establecido ralentizan el proceso con el resultado de que, en ocasiones, las capacidades lleguen tarde o no se adapten a las amenazas actuales. Además, la industria de defensa española depende principalmente de la demanda nacional, que ha estado durante años contraída, lo que afecta al conocimiento y a la experiencia del limitado recurso humano del que dispone la industria[7].

Ahora que Trump ha despertado a Europa de golpe, ha puesto blanco sobre negro que el compromiso americano, que ha sido lo que ha vertebrado la capacidad de defensa de las naciones europeas durante décadas, ahora podría desvanecerse. La reacción general europea ha sido incrementar rápidamente el gasto en defensa, ya no es que el 2% sea suficiente, hay naciones que llegan al 5%, Polonia, por ejemplo. Mientras, las naciones de la OTAN se comprometieron en la Cumbre de La Haya de este año a alcanzar el 5% del PIB, eso sí, en 10 años. Sin embargo, ese gasto en porcentaje del PIB, si no se aplica a la obtención de las capacidades de combate que específicamente necesita la defensa nacional, resultará ineficaz, ya sea el 2%, el 5% o cualquier otro porcentaje[8]. Unas capacidades que define el JEMAD pero que deben emanar de la Directiva de Defensa Nacional y de la Directiva de Política de Defensa sucesivamente, ambas datadas en 2020, elocuentemente dos años antes de la agresión rusa a Ucrania. El siguiente paso sería como, cuando y donde se obtienen esas capacidades y es donde entra la industria de defensa, nacional o extranjera.

7.- Ver, Europa Press, “Expertos avisan de la "limitada capacidad" de la industria de la defensa para absorber el incremento de la inversión”, 10/07/2025, disponible en https://www.europapress.es/seguridad-y-defensa/noticia-expertos-avisan-limitada-capacidad-industria-defensa-absorber-incremento-inversion-20250710110000.html (acceso 21/09/2025)

8.- Ver, Eaglen, Mackenzie & Spiller, Cole, “Behind NATO’s 2 Percent: Measuring the True Scope of Alliance Defense Investments and the NATO Defense Deficit”, AEI Foreign & Defense Policy Working Paper 2025-06, 03/2025, p. 15, disponible en https://aei.org/wp-content/uploads/2025/03/Eaglen-Spiller-NATO-Working-Paper-Final.pdf?x85095 (acceso 12/11/2025)

Industria: Tiempos y capacidades

Un excelente ejemplo de la situación en Europa en la producción de defensa lo tenemos en la construcción de buques de combate en España: entre la botadura de la primera fragata de la clase "Álvaro de Bazán" (cinco unidades) y la primera de la clase "Bonifaz" (otras cinco), transcurrieron veinticinco años, la "Álvaro de Bazán" se botó en 2000 y la fragata "Bonifaz" en 2025. Esto supone una tasa de producción de apenas 0,24 fragatas/año, durante el primer cuarto del siglo actual. Una demanda naval inconsistente, que provoca ciclos de expansión y contracción en la industria, con extensos intervalos entre los programas de construcción que resultan necesariamente en una pérdida significativa de conocimiento y experiencia de producción en un ámbito muy específico y técnicamente muy avanzado como son los buques de guerra[9]. Así, cuando los programas nacionales no llegan, la industria trata de virar a los programas para la exportación. Sin embargo, son los programas de construcción nacional donde se consigue avanzar tecnológicamente, desarrollando los nuevos sistemas y capacidades que después se ofrecen para la exportación.

En el ámbito naval, la debilidad en la demanda de nuevos programas navales también tiene otras consecuencias importantes, y no solo en los astilleros, sino también en las marinas de guerra y los ministerios de defensa, que ven mermadas sus capacidades para impulsar la adquisición de nuevas plataformas navales. Cuando el cometido principal, los programas de obtención de nuevos buques, se detiene o ralentiza, en España la segunda década del siglo XXI fue un periodo casi estéril para esa actividad, los esfuerzos se desvían hacia proyectos menores, los plazos se alargan y la burocracia crece[10]. En definitiva, la ineficiencia se multiplica al repartirse un escaso trabajo y múltiples responsabilidades entre diferentes instituciones, una situación que además se ha complicado desde la transferencia de las oficinas de programa a la Dirección General de Armamento y Material (DGAM) en 2014[11]. Como resultado, los procesos de adquisición se eternizan en discusiones sobre requisitos operativos, soluciones técnicas

9.- Ver, Global Defence Corp, "Navy officials and shipbuilders have attributed the US shipbuilding issues to long-term and short-term problems", 22/02/2025, disponible en https://www.globaldefensecorp.com/2025/02/22/navy-officials-and-shipbuilders-have-attributed-the-us-shipbuilding-issues-to-long-term-and-short-term-problems/ (acceso 08/11/2025)

10.- Ibid. 9.

11.- La Resolución 320/03967/2014 centralizó la gestión y contratación de programas de armamento y material en la Dirección General de Armamento y Material del Ministerio de Defensa, con el resultado de la pérdida de propiedad del proceso de adquisición de capacidades por el usuario final y el reparto del escaso recurso humano dedicado a los programas entre la DGAM y los CC. GG.

y costes, produciéndose retrasos en los programas, pudiendo resultar en plataformas y capacidades que entran en servicio cuando las necesidades para las que fueron imaginadas han cambiado ¿Quién contaba hace 10 o 15 años, cuando se concibieron las fragatas, que entrarían en servicio en la próxima década con la actual masiva amenaza de drones y misiles?

Así, los ciclos de contracción en la industria naval, desde el fin de la Guerra Fría hasta hace bien poco, han resultado en el cierre de numerosos astilleros y a la pérdida de capital humano experimentado[12]. El caso de los astilleros navales americanos es paradigmático, ya que se produjo un cierre en cadena: Philadelphia en 1991 y Charleston en 1993, a los que siguieron Long Island y otros, que ahora se quieren resucitar con apoyo de la industria extranjera[13]. Mientras, en Europa la situación no fue mucho mejor, con cierres y pérdidas de capacidad en el Reino Unido, Alemania y otros, y que dieron lugar a la dispersión de trabajadores, mostrando que es más fácil reconstruir instalaciones que recuperar una fuerza laboral cualificada[14], un problema que ahora acucia a la industria naval occidental[15]. Situación que se refleja en la puesta en marcha de programas de construcción con diseños no completamente definidos e incompletos. El frustrado programa de las fragatas americanas clase “Constellation” y el australiano de las fragatas “Hunter” resultan clarísimos ejemplos de los problemas actuales de la construcción naval en EE. UU. y también en otras naciones occidentales: la construcción de un buque mediante la adaptación de un diseño ya existente[16], además de tratar de hacerlo con una carencia de trabajadores debidamente cualificados en el astillero de construcción.

12.- Ibid. 9.
13.- Ver, Kim, Heejin, “South Korea's HD Hyundai Heavy in talks to buy US shipyard”, Reuters, 18/09/2025, disponible en https://www.reuters.com/world/asia-pacific/south-koreas-hd-hyundai-heavy-talks-buy-us-shipyard-2025-09-18/ (acceso 23/10/2025)
14.- Ver, Pitrof, Tyler, “The Shipyard Shortage Is a People Problem”, Proceedings Vol. 150/9/1,459, 09/2024, disponible en https://www.usni.org/magazines/proceedings/2024/september/shipyard-shortage-people-problem (acceso 10/09/2025)
15.- Ver, Velázquez, Alberto, “La modernización del sector de la construcción naval encalla en la falta de talento”, ABC, 14/01/2024, disponible en https://www.abc.es/economia/modernizacion-sector-construccion-naval-encalla-sequia-talento-20240115144622-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.abc.es%2Feconomia%2Fmodernizacion-sector-construccion-naval-encalla-sequia-talento-20240115144622-nt.html (acceso 12/09/2025)
16.- Ver, Lagrone, Sam, “Navy Cancels Constellation-class Frigate Program, Considering New Small Surface Combatants”, USNI News, 25/11/2025, disponible en https://news.usni.org/2025/11/25/navy-cancels-constellation-class-frigate-program-considering-new-small-surface-combatants (acceso 25/11/2025) y PBS, “How workforce issues in Marinette reflect the US Navy's struggles to build warships”, 12/08/2024, disponible en https://pbswisconsin.org/news-item/how-workforce-issues-in-marinette-reflect-the-us-navys-struggles-to-build-warships/ (acceso 01/11/2025)

Las capacidades industriales y las necesidades de la defensa

La prisa para recuperar capacidades de defensa por las naciones europeas y el incremento al doble, o incluso más, de los presupuestos de defensa respecto a lo que eran hace nada, ha abierto una carrera para obtener un nuevo "maná", dinero público. Así, mientras el interés por las energías verdes se disipa, se dispara la avidez por captar fondos de defensa. Se habla de la creación de "campeones nacionales" que aglutinen las diferentes capacidades industriales y que, en el futuro, puedan incrementar la autonomía industrial en materia de defensa[17]. Incluso se crean fondos de inversión para aprovechar la ocasión de hacer dinero. Todo ello está bien y es perfectamente legítimo, pero necesita apoyarse en una imprescindible visión estratégica nacional, que debe ser sostenida en el tiempo, que parta de los objetivos de la defensa nacional y que, para alcanzarlos, la industria de defensa contribuye proporcionando a las FF. AA. las capacidades militares que necesitan, es decir los materiales para construir el "puente estratégico" de Colin S. Gray[18].

La industria de defensa debe centrarse en suministrar las armas y sistemas que respondan a las necesidades definidas en el planeamiento estratégico de la defensa, evitando imponer sus objetivos específicos de desarrollo industrial o priorizar productos que, aunque sean de interés comercial, no resulten necesarios o prioritarios para las FF. AA. La responsabilidad de dirigir la estrategia industrial de defensa es del Gobierno, que debe garantizar que esté alineada y apoye la estrategia de defensa nacional. Para ello, es fundamental que el Gobierno oriente y, cuando sea preciso, corrija las estrategias particulares de las empresas y grupos industriales, particularmente aquellos que controla accionarialmente, cuya visión está condicionada por intereses comerciales y, por tanto, puede ser limitada y parcial. Una línea que también debería aplicarse a la innovación, al desarrollo de nuevas capacidades industriales y a la formación de conglomerados en el sector defensa, lo que siempre debería ajustarse a una política industrial de defensa nacional que se debe establecer a largo plazo.

En España, la industria de defensa tiene una dimensión relativamente limitada, lo que impide la producción de todos los sistemas y armamentos necesarios para las FF. AA.

17.- Ver, Martín, Nacho, "El Gobierno quiere hacer de Indra un 'campeón nacional' de la defensa", El Independiente, 24/02/2025, disponible en https://www.elindependiente.com/economia/2025/02/24/gobierno-indra-campeon-nacional-defensa/#google_vignette (acceso 01/12/2025)
18.- Gray Colin S., "The Strategy Bridge, Theory for Practice" Oxford, 2010, p. 244.

Entre los principales sistemas que no se fabrican localmente destacan los misiles y la artillería. También hace años que dejaron de producirse armas ligeras de guerra. Todo eso se importa. El sector naval hoy por hoy es la principal industria militar nacional. Navantia[19] es uno de los mayores astilleros de Europa y no solo construye los buques, sino que también desarrolla e integra los sistemas de combate, uno de los tres únicos astilleros en Europa capaces, junto con BAE y Naval Group. Mientras, INDRA ha centrado su principal actividad en el ámbito de la defensa en radares, sistemas de guerra electrónica y simuladores; por su parte, SENER participa en programas de fabricación de misiles y sistemas aeronáuticos. AIRBUS, aunque es un gigante europeo en el ámbito de la defensa, cuenta con una reducida participación española, apenas el 4%[20], lo que la aleja de ser considerada una empresa nacional, a pesar de sus capacidades industriales localizadas en España. Algo que también ocurre con las fábricas de municiones en España: hoy en día todas ellas están en manos de capital extranjero[21]. Esas grandes compañías se ven complementadas por una multitud de pequeñas y medianas empresas, muchas de ellas surgidas recientemente al calor de los nuevos fondos, que aportan productos innovadores y contribuyen a dinamizar el sector.

La defensa y la fortaleza industrial de España

En la situación actual y con las capacidades nacionales disponibles, la defensa nacional no podría sostenerse exclusivamente con sistemas producidos en España, ya que no disponemos de la "soberanía tecnológica" necesaria en muchos sistemas de armas. Por otra parte, la puesta en marcha de iniciativas de I+D para el desarrollo de capacidades de defensa es muy positivo, pero requiere un largo plazo. La industria recibe fondos públicos para el desarrollo de nuevos sistemas, lo que impulsa el avance tecnológico imprescindible, pero es algo que no está exento de riesgos y, además, no satisface las necesidades de la defensa a corto y medio plazo, lo que ahora es necesario en toda

19.- Navantia es la mayor compañía de sector de defensa de España y única española entre las 100 mayores empresas de defensa mundiales, SIPRI, "The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world, 2024", disponible en https://www.sipri.org/visualizations/2025/sipri-top-100-arms-producing-and-military-services-companies-world-2024 (acceso 03/12/2025)
20.- Ver, "Major shareholders: Airbus SE", Market Screener, disponible en https://www.marketscreener.com/quote/stock/AIRBUS-SE-4637/company-shareholders/ (acceso 01/12/2025)
21.- EXPAL fue adquirida por la alemana Rheinmetall en 2022, convirtiéndose en Rheinmetall Expal Munitions; la Fábrica de Municiones de Granada (FMG) es propiedad del grupo eslovaco MSM a su vez propiedad de la checa CSG, y; Nammo-Palencia pertenece a la noruega Nammo.

Europa. Así, el planeamiento militar no puede estar exclusivamente basado en programas de I+D, en España o en cualquier otra nación, y menos en estos tiempos en los que todo el mundo quiere incrementar su capacidad de defensa antes de 2030, ya que entre la inversión inicial en I+D y el despliegue de la capacidad militar efectiva pueden llegar a transcurrir hasta 25 años[22].

El caso es que en España y en Europa, quizás con la excepción de Francia, es todavía imprescindible recurrir a fuentes de suministro exterior de sistemas de armas, fundamentalmente a los EE. UU. Así, entre 2020 y 2024 las naciones europeas miembros de la OTAN duplicaron las importaciones de armamento, de las que el 64% procedieron de los EE. UU., cuya disponibilidad de sistemas de armas y base industrial es muy superior a la de las naciones europeas[23]. Hoy por hoy no es viable, ni razonable, eliminar la adquisición de sistemas y armas del aliado americano. La potencia y capacidad de los sistemas que produce son notablemente superiores, en muchos casos, a los sistemas equivalentes europeos. Por otro lado, la industria europea de defensa sigue teniendo unas bases nacionales importantes, algo que se refleja en una competición intra europea a la hora de conseguir programas de defensa, en Europa o de exportación. La industria europea compite entre sí, muchas veces con el apoyo de los respectivos gobiernos, cada uno defendiendo sus intereses nacionales, por lo que no siempre es ni fácil ni posible establecer programas de cooperación.

La opción no puede ser otra que un equilibrio entre los desarrollos de I+D, que son imprescindibles para obtener la soberanía en sistemas de defensa, las adquisiciones de sistemas y armas nacionales y de sistemas de importación, principalmente americanos[24]. Por otra parte, la búsqueda de la muy manida autonomía estratégica tampoco puede hacerse desde cero y no debe ser el argumento para que industrias que carecen de la base de conocimiento y experiencia necesaria, se conviertan en los principales

22.- Ver, Bowns Steven & Gebicke Scott, “From R&D investment to fighting power, 25 years later”, McKinsey, 2010, disponible en https://www.mckinsey.com/~/media/mckinsey/dotcom/client_service/public%20sector/pdfs/mck%20on%20govt/defense/mogdefenserd.ashx (acceso 20/11/2025)

23.- Ver, SIPRI, “Are the European NATO states moving towards self-reliance in arms procurement? A Q&A with Katarina Djokic”, 19/03/2025, disponible en https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2025/are-european-nato-states-moving-towards-self-reliance-arms-procurement-qa-katarina-djokic (acceso 08/11/2025)

24.- Ver, Jaime González, Javier, “National Strategic Autonomy within the European Context: The Case of French Weapons Programs”, Bachelor’s Thesis, Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 05/2025, p. 43, disponible en https://repositorio.comillas.edu/xmlui/bitstream/handle/11531/89246/TFG%20RRII%20-%20JAIME%20GONZALEZ%2C%20Gabriel.pdf?sequence=1&isAllowed=y (acceso 16/11/2025)

proveedores de material militar[25], ya que, o bien tendrán que desarrollar largos y arriesgados programas de I+D, o bien actuar como intermediarios en el suministro de armas y sistemas que en realidad no fabrican y deben contratar en el exterior, aunque después se les ponga un logo propio. Un sistema de compras que no proporcionaría valor añadido alguno y resultaría en un incremento de costes para los ministerios de defensa.

Conclusiones

La necesidad de recuperar capacidades militares en el contexto geopolítico actual ha llevado a las naciones a incrementar significativamente sus presupuestos de defensa. Sin embargo, la industria tiene problemas de capacidad para responder a la actual demanda de armamentos en Europa. La llegada de una sorprendente marea de fondos para la defensa tiene unos importantes riesgos asociados, fundamentalmente por la urgencia en gastarlos, ya que se corre el riesgo de que no se utilicen de una manera óptima, sobre todo si no se aplican para la obtención de los sistemas que apoyan la consecución de los objetivos de la defensa. Algo que requiere dotarse de una política estratégica para la industria de defensa, solamente el incremento de presupuesto de defensa no va a asegurar en absoluto una mejora de las capacidades de combate. Por otra parte, España cuenta con unas capacidades industriales de defensa reducidas, exceptuando la construcción naval militar, donde estamos en el primer nivel mundial, por lo que se necesita una política de adquisiciones de material de defensa que equilibre el desarrollo de sistemas de I+D con las adquisiciones de los sistemas nacionales e internacionales. Finalmente, hay que señalar que en la industria de defensa no todo es adquisición de nuevos sistemas y armamentos. Es imprescindible el sostenimiento de aquellos en servicio en las FF. AA., en lo que participa la industria nacional en todos los niveles y que debe estar dotado de los fondos necesarios.

25.- Ver, Schmidt, John & Patrice Patrice, “Defense disrupted: New players, new pressures, new possibilities”, Accenture, 06/2025, disponible en https://www.accenture.com/content/dam/accenture/final/industry/aerospace-and-defense/document/Accenture-Defense-Insight-Report-June-2025.pdf (acceso 19/11/2025)

Adquirir sistemas para que por falta del necesario mantenimiento se queden inoperativos, y por lo tanto inservibles, no es precisamente un modo eficaz y eficiente de operar.

*Alejandro MACKINLAY**
Capitán de Navío (retirado)

1030

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

23/2026 27 de febrero de 2026

Águeda Parra Pérez *

La IA como factor de cambio global que Estados Unidos y China buscan liderar

La IA como factor de cambio global que Estados Unidos y China buscan liderar

Resumen:

La rivalidad entre Estados Unidos y China en materia de IA está configurando el futuro de la tecnología, la economía y la gobernanza global, apostando en cada caso por visiones que divergen sobre cómo abordar el desarrollo tecnológico y energético, la proyección diplomática e incluso el marco regulatorio. La apuesta de Washington propone el dominio de plataformas integrales, el liderazgo del sector privado y la inversión masiva en infraestructuras, mientras China aprovecha la innovación de código abierto y la planificación centralizada para expandir su influencia de diplomacia tecnológica, especialmente en el sur global.
Cuando el ecosistema de la IA está todavía empezando a definirse, y el verdadero liderazgo se medirá en la capacidad de cada modelo para generar mayor nivel de adopción, las políticas anunciadas por Washington y Pekín sientan las bases para un entorno de rivalidad en IA que propiciará un cambio geopolítico global.

Palabras clave:

IA, Estados Unidos, China, inversión en infraestructuras de IA, seguridad nacional.

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

AI: The Global Game-Changer Driving U.S. and China's Race for Leadership

Abstract:

The competition between the United States and China in the field of AI is set to have a significant impact on the future of technology, economy, and global governance. Each country is pursuing distinct strategies for technological and energy development, diplomatic projection, and even regulatory framework. Washington's strategy centres on dominating comprehensive platforms, fostering private sector leadership and investing heavily in infrastructure, while China is leveraging open-source innovation and centralised planning to expand its technological diplomatic influence, particularly in the Global South.

As the AI ecosystem is still in its early stages of development, with true leadership being measured by each model's ability to generate higher levels of adoption, the policies announced by Washington and Beijing are laying the foundation for a competitive AI environment that has the potential to drive global geopolitical shifts.

Keywords:

AI, United States, China, AI Infrastructure Investment, National Security.

La IA, nueva pieza de rivalidad geopolítica

La forma en cómo la inteligencia artificial (IA) va a construir las economías del futuro, moldeando la sociedad en la que vivimos, va a centrar parte de la rivalidad sobre la que Washington y Pekín están implementando sus ambiciones, las cuales también afectarán a cómo la IA impactará en la gobernanza mundial.

La IA va a ser, sin duda, uno de los grandes dinamizadores de la economía global en las próximas décadas, considerada por Estados Unidos como una de las palancas más poderosas para seguir ostentando el liderazgo a nivel internacional, mientras China habría encontrado en la IA un nuevo aliado para seguir desplegando influencia geopolítica y para contener el impacto de la grave crisis de natalidad que amenaza el futuro del país, después de haber alcanzado el punto máximo de población en 2021, con algo más de 1.400 millones de habitantes. Desde entonces, las previsiones se han tornado complejas para mantener el crecimiento que China necesita si quiere no caer en la trampa de ingresos medios, es decir, convertirse en una sociedad avanzada, lo que supone elevar la renta per cápita del país durante los próximos diez años antes de llegar al umbral de sociedad envejecida. La previsión de la ONU no es nada alentadora, ya que estima que la población china podría caer en una proyección intermedia hasta los 767 millones en 2100[1], es decir, una caída de más de 650 millones, un 46 % de su población actual.

Buscando promover esa digitalización que permita afrontar la crisis demográfica, Xi Jinping anunciaba, ya en 2017, su ambicioso plan de posicionar a China como líder mundial en inteligencia artificial en 2030, pero el lanzamiento de ChatGPT, en noviembre de 2022, ponía a Estados Unidos por delante en esta carrera. No sería hasta la irrupción de DeepSeek en enero de 2025 cuando China volvió a sumarse a la carrera, compitiendo con un modelo chino de IA suficientemente bueno y a menor coste.

De esta forma, el exitoso lanzamiento de DeepSeek R1 conseguía reducir la distancia con sus rivales, a pesar de las restricciones tecnológicas impuestas por Washington en los últimos años, provocando un gran impacto en todo el sector de la IA estadounidense.

[1] UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AND SOCIAL AFFAIRS Population Division. *World Population Prospects 2022: Summary of Results*. United Nations, 2022. Disponible en: https://www.un.org/development/desa/pd/sites/www.un.org.development.desa.pd/files/wpp2022_summary_of_results.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2025).

China pasaba de estar dos años por detrás de Estados Unidos a reducir la distancia a entre tres y nueve meses en algunas áreas, y situándose en otras por delante, según la consideración del sector[2].

En ese momento, la rivalidad tecnológica no se limitaba únicamente a optar por modelos de código abierto o cerrado, sino por cómo el modelo chino de IA había conseguido resultados equiparables con menor potencia de computación, sentando las bases de cómo se presenta el panorama de la competición por la inteligencia artificial entre Estados Unidos y China en todo lo que abarca el ecosistema de la IA. De hecho, de la comparativa de las políticas de IA lanzadas por Estados Unidos y China se aprecia que la rivalidad no va a estar en qué objetivos son más ambiciosos, sino en cómo de exitosa sea la hoja de ruta elegida por Washington y Pekín. Como se aprecia en los siguientes apartados, las estrategias contempladas en ambas iniciativas de IA difieren en muchos ámbitos, lo que deja una ventana abierta a que se multipliquen las áreas de innovación en los próximos años.

Las políticas de IA de Estados Unidos y China marcarán el futuro de la inteligencia artificial

Estados Unidos desvelaba su apuesta por la inteligencia artificial lanzando el America's AI Action Plan[3] el 23 de julio de 2025, un ambicioso plan de acción de IA que apuesta por atraer capital extranjero para promover la inversión masiva en infraestructuras y por aumentar la capacidad y producción energética para abastecer la alta demanda que generarán los centros de datos en los próximos años. Una publicación que daba continuidad a la orden ejecutiva[4] que firmaba el presidente Trump, recién llegado a la Casa Blanca, con la que se buscaba impulsar y mejorar el dominio global en IA por parte de Estados Unidos, revirtiendo así las directrices publicadas por la Administración Biden

[2] CUNNINGHAM, Ryan. «DeepSeek and the End of an Era», *Machine Yearning*. January 31, 2025, https://www.machineyearning.io/p/deepseek-and-the-end-of-an-era (consultado el 22 de noviembre de 2025).
[3] THE WHITE HOUSE. *Winning the Race – America's AI Action Plan*. July 2025, Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/07/Americas-AI-Action-Plan.pdf (consultado el 15 de noviembre de 2025).
[4] THE WHITE HOUSE. *Removing Barriers to American Leadership in Artificial Intelligence*. January 23, 2025. https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/removing-barriers-to-american-leadership-in-artificial-intelligence/ (consultado el 22 de enero de 2026).

sobre IA de 2023 en las que se exigía mayor transparencia a las empresas de inteligencia artificial.

Articulado en tres grandes pilares, el Plan de Acción de IA de Estados Unidos pone el énfasis en acelerar la innovación en IA (pilar I), construir infraestructuras de IA en suelo estadounidense (pilar II), y liderar en diplomacia y seguridad internacional la IA (pilar III), tres ámbitos donde prima la consideración de construir ecosistemas de IA bajo la premisa de promover la seguridad nacional, haciendo referencia a este aspecto hasta 23 veces en el documento, frente a una sola vez que se menciona en el caso del plan lanzado por China.

Según el plan de IA publicado por Washington, el primer pilar sienta las directrices para acelerar la innovación en inteligencia artificial, generando las condiciones para que sea la innovación del sector privado la que construya los ecosistemas de IA más potentes, eliminando burocracia y regulación, y buscando impulsar el uso de IA por parte del Gobierno. En el segundo pilar, el plan establece los objetivos de construir infraestructura de IA en suelo estadounidense y cómo actuar estratégicamente sobre la red eléctrica para sustentar este desarrollo, mientras que el tercer pilar se centra en la propuesta de Estados Unidos de liderar la diplomacia y seguridad internacional en IA, buscando impulsar la adopción de los sistemas, *hardware* y estándares de IA estadounidenses entre aliados y socios.

Poco más de un mes después, el Gobierno chino hacía público su Plan de Acción Global para la Gobernanza de la Inteligencia Artificial[5], el 26 de agosto de 2025, a través del Consejo de Estado, después de haberlo anunciado un año antes, aprovechando la cita de la Conferencia Mundial de Inteligencia Artificial celebrada en Shanghái. Conocido como plan AI Plus, se trata de la segunda propuesta de alto nivel sobre IA presentada por China, tras la publicación del Plan Nacional de IA en 2017, con el que se buscaba desplegar un ambicioso esquema de actuaciones para situar al gigante asiático como polo de innovación en inteligencia artificial.

Con anterioridad a que la irrupción de la inteligencia artificial generativa se convirtiera en motor de desarrollo económico, el Gobierno chino ya había buscado que el estímulo de

[5] CONSEJO DE ESTADO DE CHINA. Plan de Acción Global para la Gobernanza de la Inteligencia Artificial, 26 de julio de 2025. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/zyxw/202507/t20250726_11677803.shtml?utm_source=substack&utm_medium=email (consultado el 22 de enero de 2026).

la innovación tecnológica impulsara la economía a través del desarrollo y la implementación de nuevas tecnologías, poniendo en marcha el Plan de Acción Internet Plus en 2015. Esta iniciativa formaba parte del 13.º Plan Quinquenal y tenía el propósito de impulsar la competitividad internacional de China en el ámbito del desarrollo digital, incorporando internet a las industrias tradicionales y fomentando el auge del comercio electrónico.

Así, tras años de promover la digitalización, el recién lanzado AI Plus se consolida como el plan más completo publicado por China, en el que se abordan los objetivos de desarrollo de la IA a nivel nacional, así como las ambiciones internacionales del gigante asiático como parte del despliegue de diplomacia tecnológica. El plan plantea seis áreas prioritarias de aplicación de la inteligencia artificial, contemplándose IA aplicada a la ciencia y la tecnología; IA para fomentar el desarrollo industrial; IA como motor de consumo; IA para impulsar el bienestar social; IA para desarrollar la capacidad de gobernanza; e IA para fomentar la cooperación global.

De forma similar a otras iniciativas, el plan establece unos plazos de cómo se pretende articular el progreso de la aplicación de la inteligencia artificial en las áreas prioritarias identificadas. Enmarcado como una iniciativa con un horizonte temporal teórico de diez años, el primero de los hitos de AI Plus es 2027, apenas dos años después de que DeepSeek haya irrumpido en el ecosistema tecnológico de China y que haya revitalizado la ambición del gigante asiático de utilizar la inteligencia artificial como motor de dinamización económico y social. Para esa fecha, la iniciativa establece que la tasa de penetración de la IA en dispositivos, desarrollo de agentes y aplicaciones superará el 70 %. El siguiente hito será en 2030, fecha en la que China estima que la IA será responsable de «impulsar integralmente el desarrollo de alta calidad», propiciando un crecimiento de la tasa de penetración que alcance el 90 %, promoviendo un nuevo ciclo de desarrollo de economía inteligente a través de sistemas de cooperación abiertos.

Con esta hoja de ruta, el Gobierno chino estima que la industria de la IA será un importante dinamizador del crecimiento económico del país, aportando unos 1.540 billones de dólares al PIB de China para 2035[6], representando entre un 4-5 % de la

[6] LI, Alice. «China races to embed AI use across major industries with ambitious 2030 target», *South China Morning Post*. August 27, 2025. https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3323323/china-races-embed-ai-use-across-major-industries-ambitious-2030-target (consultado el 22 de enero de 2026).

producción total, según el China Telecom Research Institute. De esta forma, el gigante asiático estaría preparado para el horizonte temporal de 2035, cuando China ha estipulado que el país entre en una nueva etapa de economía y sociedad inteligentes. Esta senda estratégica coincidiría con los objetivos ya expuestos hace años por el Gobierno chino de alcanzar una «modernización socialista», y que, según se plantea en el 15.º Plan Quinquenal (2026-2030), será con la innovación tecnológica como esquema de «desarrollo de alta calidad».

Estrategias de inversión que alimentan la burbuja de la IA

Cómo evoluciona la inversión en IA responde, asimismo, a cómo se aborda el desarrollo de la IA desde la visión estadounidense y china, generándose dos visiones que divergen entre ellas. Estados Unidos practica un esquema centrado en impulsar la inversión del sector privado, propiciando la conformación de grandes alianzas para consolidar el liderazgo estadounidense en IA. China, por su parte, se encuentra recalibrando su estrategia tras la exitosa irrupción de DeepSeek en el panorama tecnológico del país y, aunque se abre de nuevo a la inversión internacional tras el interés del Gobierno por recuperar las tecnológicas chinas después de la represión que sufrían desde finales de 2020, será el apoyo gubernamental el que marque la diferencia.

Antes de que DeepSeek estableciera un modelo chino de IA, la inversión en inteligencia artificial perdía vitalidad, propiciando incluso que Europa superara a China registrando más del doble de inversión privada en 2024. No obstante, los polos de innovación de China y Europa apenas han alcanzado a competir con Estados Unidos, donde la inversión en IA se ha disparado tras la presentación de ChatGPT en noviembre de 2022. En ese momento, se abrió una ventana de innovación al mundo que terminaría situando a las empresas estadounidenses como referentes en este campo.

Como resultado de esta apuesta decidida de Estados Unidos por la IA durante los últimos años, el nivel de inversión privada alcanzaba los 109.100 millones de dólares en 2024 (figura 1), casi doce veces más que la registrada en China, que apenas alcanzaba los 9.300 millones de dólares. De nuevo, dos visiones sobre el desarrollo de la inteligencia artificial están sentando las bases de las estrategias que implementan Estados Unidos y China para construir un ecosistema de IA que favorezca el liderazgo internacional.

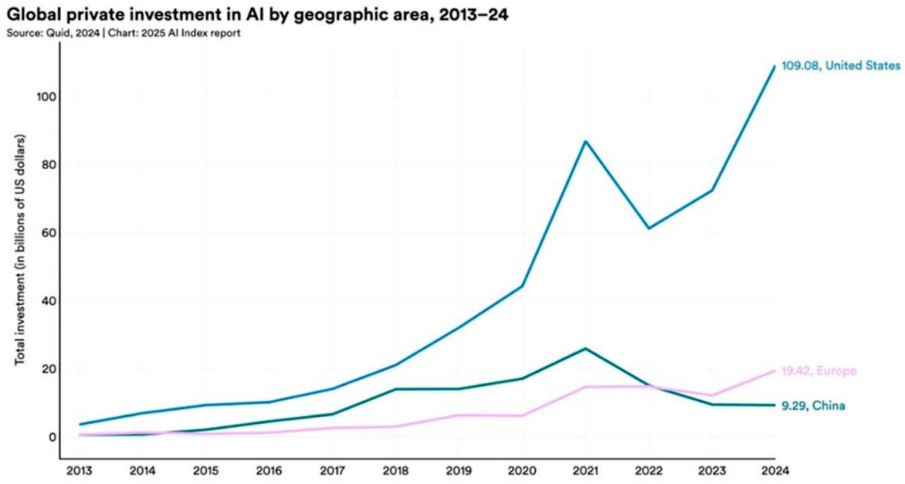


Figura 1. Inversión privada global en IA por áreas geográficas, 2013-2024. Fuente: Stanford HAI.

Mientras la IA pasa por la prueba de no convertirse en la siguiente burbuja, las voces del sector parecen estar dirigidas a animar a que los países inviertan en su propia infraestructura de inteligencia artificial, como así comentaba Mensch, el CEO de Mistral, una de las *startups* de IA europeas más relevantes, al considerar que esto podría tener «un impacto de dos dígitos en el PIB de los países»[7]. Las grandes tecnológicas estadounidenses no son ajenas a esta tendencia y, de hecho, lideran este frenético ritmo inversor, destacando los 80.000 millones de dólares anunciados por Microsoft[8], los 100.000 millones de dólares que aportará Nvidia a OpenAI[9], y los 600 millones de dólares que Mark Zuckerberg invertirá en Meta para no perder el tren de la IA[10]. Iniciativas que se suman al megaproyecto Stargate, liderado por OpenAI, Oracle y SoftBank, que invertirá 500.000 millones de dólares en construir infraestructura de IA, aunque todavía

[7] ALONSO VIÑA, Daniel y GOEL, Shubhangi. «El CEO de Mistral, la startup de IA más importante de Europa: "Tendrá un impacto de dos dígitos en el PIB de los países"», *Business Insider*. 25 de marzo de 2025. https://www.businessinsider.es/tecnologia/ceo-mistral-startup-ia-importante-europa-tendra-impacto-dos-digitos-pib-paises-1450392 (consultado el 22 de enero de 2026).
[8] SMITH, Brad. «The golden opportunity for American AI», *The Official Microsoft Blog*. January 3, 2025. https://blogs.microsoft.com/on-the-issues/2025/01/03/the-golden-opportunity-for-american-ai/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[9] SIGALOS, MacKenzie y LEVY, Ari. «Nvidia's investment in OpenAI will be in cash, and most will be used to lease Nvidia chips», *CNBC*. September 24, 2025. https://www.cnbc.com/2025/09/24/nvidia-openai-investment-in-cash-mostly-used-to-lease-nvidia-chips.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[10] SMITH, Dave. «Mark Zuckerberg says Meta 'misspending a couple of hundred billion' in the U.S. would be 'unfortunate,' but 'the risk is higher on the other side'», *Yahoo Finance*. September 23, 2025. https://finance.yahoo.com/news/mark-zuckerberg-says-meta-misspending-100400585.html (consultado el 22 de enero de 2026).

no haya terminado de despegar como se esperaba[11]. Anuncios que han sido un gran espaldarazo para la cotización de tecnológicas como Microsoft que, en plena euforia de la IA, conseguía superar el hito de los cuatro billones de capitalización bursátil[12], siguiendo la estela del récord histórico de los cinco billones alcanzados por Nvidia.

De esta forma, el boom de la IA está propiciando que las «Magnificent Seven», las siete empresas tecnológicas más importantes de Estados Unidos, alcancen una inversión récord de 364.000 millones de dólares durante 2025[13], destinada a la construcción y modernización de centros de datos, superándose así ampliamente la inversión registrada un año antes. Una capacidad de movilización de capital asociada a la IA que ha contribuido a un crecimiento mayor del PIB estadounidense que el procedente del gasto en consumo durante el primer semestre de 2025[14], lo que estaría alimentando aún más la posibilidad de que la IA se convierta en la siguiente burbuja.

Pero no se trata únicamente de apostar por la inversión a nivel nacional, sino que la propia Administración Trump está reforzando alianzas tecnológicas con otros países para expandir una red de infraestructuras de centros de datos, entre los que se encuentra Reino Unido[15] y Emiratos Árabes Unidos[16]. Al mismo tiempo, las tecnológicas estadounidenses siguen reforzando su posicionamiento en el sector de la IA con grandes acuerdos, como el alcanzado entre Microsoft y Nscale[17] y la ampliación del acuerdo de

[11] WARRICK, Ambar. «OpenAI and SoftBank's $500 bln AI project struggles to gain traction – WSJ», *Investing.com*. July 21, 2025, https://www.investing.com/news/stock-market-news/openai-and-softbanks-500-bln-ai-project-struggles-to-gain-traction-wsj-4144905 (consultado el 22 de enero de 2026).
[12] KASHYAP, Pranav y RANDEWICH, Neol. «Microsoft reaches $4 trillion valuation after solid results», *Reuters*. July 31, 2025. https://www.reuters.com/business/retail-consumer/microsoft-reaches-4-trillion-valuation-after-solid-results-2025-07-31/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[13] BRATTON, Laura. «Big Tech's AI investments set to spike to $364 billion in 2025 as bubble fears ease», *Yahoo Finance*. August 1, 2025. https://finance.yahoo.com/news/big-techs-ai-investments-set-to-spike-to-364-billion-in-2025-as-bubble-fears-ease-143203885.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[14] LANZ, Jose Antonio. «Most US Growth Now Rides on AI—And Economists Suspect a Bubble», *Yahoo Finance*. October 8, 2025. https://finance.yahoo.com/news/most-us-growth-now-rides-213011552.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[15] THE WHITE HOUSE. «President Trump Signs Technology Prosperity Deal with United Kingdom». September 18, 2025. https://www.whitehouse.gov/articles/2025/09/president-trump-signs-technology-prosperity-deal-with-united-kingdom/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[16] EMBASSY OF THE UNITED ARAB EMIRATES. «The UAE and US: Forging the Future of AI and Advanced Tech». June 2025. https://www.uae-embassy.org/uae-us-cooperation/economic/artificial-intelligence (consultado el 22 de enero de 2026).
[17] REUTERS. UK's Nscale to supply Microsoft with 200,000 Nvidia AI chips». October 15, 2025. https://www.reuters.com/world/europe/uks-nscale-signs-deal-with-microsoft-supply-200000-nvidia-ai-chips-2025-10-15/ (consultado el 22 de enero de 2026).

Stargate[18] entre OpenAI y Oracle con la japonesa SoftBank para la ampliación de cinco nuevos centros de datos de IA.

De esta forma, tanto desde el ámbito gubernamental como desde el empresarial, la posición estadounidense sigue siendo desarrollar un ecosistema de IA muy intensivo en capital privado para reforzar las ventajas competitivas, aunque eso suponga elevados costes de mantenimiento según evolucione la tecnología. Inversión que se magnifica en infraestructuras, pero que también se produce intensamente en el ámbito de los chips, la otra parte esencial del desarrollo de la IA. En ese caso, la previsión es que se invertirán 697.100 millones de dólares en 2025, haciendo que crezca el mercado de los chips un 11 % respecto a 2024, según World Semiconductor Trade Statistics.

En el caso de China, las restricciones impuestas por Pekín para no importar chips de Nvidia, y apostar en su lugar por los de fabricación local, también impulsará las inversiones en chips, sobre todo cuando DeepSeek ya ha lanzado la versión V3.1 pensada para funcionar con chips de IA de próxima generación chinos[19]. Toda una declaración de intenciones una vez que, a pesar de las restricciones a la exportación de tecnología impuesta por Washington durante los últimos años, China haya conseguido avanzar en su propia autonomía estratégica en chips, y tanto Alibaba como Baidu ya han comenzado a utilizar chips de diseño propio[20] para entrenar sus modelos, reduciendo así la dependencia de Nvidia.

Aunque China lleva años identificando la IA como una de las herramientas que promoverá el desarrollo económico, las inversiones de los titanes tecnológicos chinos en infraestructuras han sido mucho más moderadas que las estadounidenses. La llegada de ChatGPT al ecosistema IA en 2022 fue una llamada de atención de que la era IA había comenzado y eso propició que China apostara igualmente por invertir en centros

[18] OPENAI. «OpenAI, Oracle y SoftBank amplían Stargate con cinco nuevos centros de datos de IA» 23 de septiembre de 2025. https://openai.com/es-ES/index/five-new-stargate-sites/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[19] MÁRQUEZ, Javier. «DeepSeek acaba de lanzar algo que va a amargar el día a NVIDIA y a las empresas de chips de EEUU: se llama DeepSeek-V3.1», *Xataka*. 22 de agosto de 2025. https://www.xataka.com/robotica-e-ia/deepseek-acaba-lanzar-algo-que-va-a-amargar-dia-a-nvidia-a-empresas-chips-eeuu-se-llama-deepseek-v3-1 (consultado el 22 de enero de 2026).
[20] REUTERS. «Alibaba. Baidu begin using own chips to train AI models», *The Information reports*. September 11, 2025. https://www.reuters.com/world/china/alibaba-baidu-begin-using-own-chips-train-ai-models-information-reports-2025-09-11/ (consultado el 22 de enero de 2026).

de datos, identificando hasta más de 500 proyectos[21] que han terminado perdiendo el atractivo inicial tras la irrupción de DeepSeek.

El novedoso enfoque propuesto por la *startup* china ha abierto el debate sobre el modelo de inversión en infraestructuras adoptado por Estados Unidos, inclinándose finalmente por un planteamiento distinto al estadounidense al considerar que la construcción de más centros de datos debe estar cerca de los núcleos de población para potenciar así la inferencia, reducir el tiempo de respuesta, posibilitando acelerar las aplicaciones comerciales de la IA.

Tras este cambio de enfoque propiciado por el éxito de la conceptualización del modelo propuesto por DeepSeek, las tecnológicas chinas están descartando entrenar sus modelos con infraestructuras desplegadas en regiones remotas del interior de China, para lo que además se necesita otro tipo de arquitectura de *hardware*. De esta forma, el enfoque de los titanes tecnológicos chinos difiere, de nuevo, de las políticas estadounidenses, y se aleja del desarrollo masivo de infraestructuras de IA, aunque todavía se mantienen algunos anuncios como el realizado por Alibaba de destinar 53.000 millones durante los próximos tres años[22].

De este cambio de enfoque impulsado por DeepSeek también se hace eco el plan AI Plus lanzado por Xi Jinping, potenciando el despliegue de centros de datos centrados en inferencia, emulando un «Stargate de China»[23], que se acompaña del mensaje del Gobierno de no promover la sobreinversión en IA. Unos esfuerzos por aprovechar el boom de la IA que se complementan con la disponibilidad de un fondo estatal[24] de 8.200 millones de dólares destinado a invertir en proyectos de IA, donde además se contempla

[21] CHEN, Caiwei. «China built hundreds of AI data centers to catch the AI boom. Now many stand unused», *MIT Technology Review*. March 26, 2025. https://www.technologyreview.com/2025/03/26/1113802/china-ai-data-centers-unused/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[22] ALIBABA CLOUD. «Alibaba to Invest RMB380 billion in AI and Cloud Infrastructure Over Next Three Years». February 24, 2025. https://www.alibabacloud.com/blog/alibaba-to-invest-rmb380-billion-in-ai-and-cloud-infrastructure-over-next-three-years_602007 (consultado el 22 de enero de 2026).
[23] OLCOTT, Eleanor, LIU, Nian y COOK, Chris. «'Stargate of China' plan emerges to challenge US as AI superpower», *Financial Times*. September 21, 2025. https://www.ft.com/content/31b8d6d8-adb0-4db0-a292-422c5a3bff19 (consultado el 22 de enero de 2026).
[24] CAO, Ann. «New AI fund in China to pour US$8 billion into early-stage projects», *South China Morning Post*. April 11, 2025, https://www.scmp.com/tech/policy/article/3306047/new-ai-fund-china-pour-us8-billion-early-stage-projects (consultado el 22 de enero de 2026).

la posibilidad de situar los centros de datos en el océano[25] como forma alternativa de mantenerlos refrigerados.

Con todo ello, la inversión en infraestructura seguirá marcando el paso del desarrollo de la inteligencia artificial en China, con estimaciones que sitúan el gasto total del mercado de IA generativa en 30.900 millones de dólares para 2028, según IDC[26]. Solamente en cuestión de *hardware*, se pasará de 9.460 millones de dólares en 2025 a 23.050 millones de dólares en 2028 (figura 2).

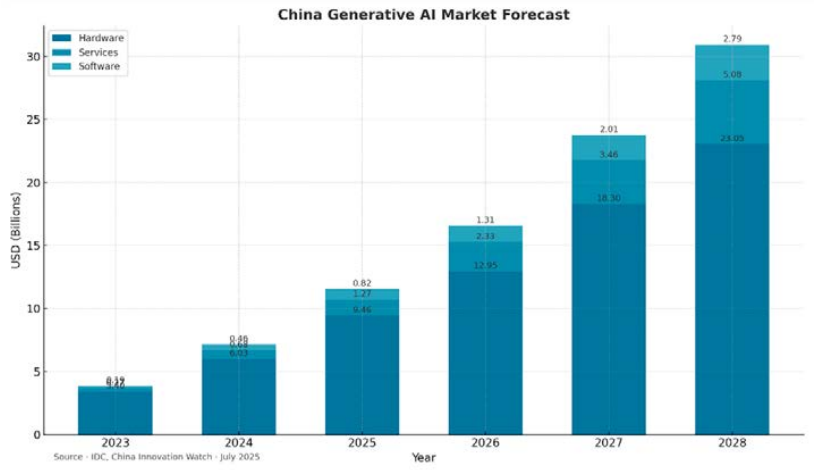


Figura 2. Pronóstico del mercado de IA generativa en China. Fuente IDC. China Innovation Watch.

Satisfacer la demanda energética de la IA, otro foco de rivalidad tecnológica

Teniendo en cuenta que el índice de adopción de la IA ha superado desde su lanzamiento el que alcanzó internet, el próximo reto en el que se medirá la rivalidad tecnológica no será tanto qué ecosistema cuenta con los chips más avanzados, sino la capacidad de cada uno para poder alimentar energéticamente los centros de datos. El enfoque energético se ha convertido así en un punto prioritario en la política de IA, con visiones que, de nuevo, divergen entre los planteamientos de Washington y Pekín, pudiendo condicionar estas decisiones políticas el futuro desarrollo de las infraestructuras de IA y la adopción de la inteligencia artificial a gran escala.

[25] XIAOYING, You. «China Is Putting Data Centers in the Ocean to Keep Them Cool», *Scientific American*, July 16, 2025. https://www.scientificamerican.com/article/china-powers-ai-boom-with-undersea-data-centers/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[26] CHINA INNOVATION WATCH. «Agentic AI upshift in China». Aug 5, 2025. https://www.ciw.news/p/agentic-ai-forecast-2028e (consultado el 22 de enero de 2026).

Pocos días después del lanzamiento de la iniciativa AI Plus, China lazaba un plan[27] que ponía especial foco en cómo integrar los avances en IA en el sector energético. Estructurado de nuevo bajo un esquema temporal de dos fases, el plan establece el hito de 2027 como la meta para integrar los avances en IA en el sector energético, mediante el desarrollo de nuevos sistemas avanzados de inteligencia artificial (LLMs) adaptados a aplicaciones del sector. Con ello, el Gobierno espera que sea en 2030 cuando las aplicaciones desarrolladas alcancen la capacidad de promover el uso de la IA en diferentes escenarios energéticos, coordinando la utilización de las energías renovables y nuclear, el almacenamiento y un suministro estable de la red eléctrica.

Considerado, por tanto, como cuestión estratégica, China ha diseñado un plan de subsidios para el sector que garantice el abaratamiento de los costes hasta un 50 %[28] para las infraestructuras de centros de datos que no utilicen chips de Nvidia y AMD, quedando el resto excluidos. Una forma complementaria de potenciar la agresiva medida del Gobierno chino de restringir el uso de chips de Nvidia lanzada dos meses antes. El objetivo es promover la utilización y la manufactura de chips nacionales, esto es, Huawei y Cambricon, que, por lo general, son menos eficientes energéticamente que los de Nvidia, lo que promovería reducir la dependencia de tecnología extranjera de sus infraestructuras críticas de datos[29].

Aunque la cuestión de favorecer la utilización de chips de producción nacional forma parte esencial de la estrategia energética, la principal preocupación en estos momentos es que los centros de datos nacionales son menos eficientes energéticamente, requiriendo entre un 30 % y un 50 % más de energía, según afirmaba el *Financial Times*. Son las provincias del interior, Guizhou, Gansu y Mongolia Interior, las que disponen de abundante energía hidroeléctrica y carbón, donde titanes tecnológicos como Alibaba y Tencent están construyendo las infraestructuras que abastecerán energéticamente a los modelos de IA para que los chips locales no pierdan en competitividad.

[27] XINHUA. «China unveils plan on AI-energy integration to drive green transition». September 8, 2025. https://english.www.gov.cn/news/202509/08/content_WS68be8c3ec6d0868f4e8f566d.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[28] PARK, Ji-min. «China Halves Electricity Fees for Domestic Chip Data Centers», *The Chosun Daily*. November 4, 2025. https://www.chosun.com/english/industry-en/2025/11/04/BJFRPNBHQJHA5F2EMWLEXRZ3VU/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[29] REUTERS. «Exclusive: China bans foreign AI chips from state-funded data centres, sources say». November 5, 2025. https://www.reuters.com/world/china/china-bans-foreign-ai-chips-state-funded-data-centres-sources-say-2025-11-05/ (consultado el 22 de enero de 2026).

El enfoque energético de Estados Unidos no parece, sin embargo, estar ligado a la subvención como en el caso chino. No obstante, las tecnológicas estadounidenses son conscientes de que la disponibilidad de la energía puede resultar ser el mayor problema del desarrollo de la IA, propiciando que haya chips que no se puedan utilizar por falta de una red eléctrica con capacidad suficiente que soporte la demanda esperada. Ante esta perspectiva, las tecnológicas estadounidenses como Google, Microsoft, Amazon y Oracle han comenzado a mover ficha, y están recurriendo a la construcción de reactores[30] o a la reapertura de plantas nucleares[31] para alimentar sus centros de datos de inteligencia artificial, que podrían estar operativos de nuevo para 2028.

Dos modelos de IA, dos estrategias de rivalidad geopolítica

Aunque el plan de IA de Estados Unidos parece coincidir en los grandes titulares con el propuesto por China, el enfoque de Washington y Pekín diverge en la estrategia, en la implementación y, sobre todo, en la consideración de seguridad nacional que otorga al plan la propuesta estadounidense.

Dentro de la propuesta de Washington, las tecnológicas estadounidenses juegan de nuevo el papel de grandes referentes mundiales, responsables de desarrollar un modelo de inteligencia artificial dirigido al entorno empresarial que favorezca la exportación de tecnología de IA de forma integral. Este modelo, conocido como *full-stack*, busca dominar todos los ámbitos, posicionándose como el motor de innovación en *hardware*, modelos, *software*, aplicaciones y estándares, convirtiendo los modelos estadounidenses en referentes a nivel mundial, principalmente entre los socios geopolíticos. Una estrategia que favorece un mejor posicionamiento estratégico para las tecnológicas estadounidenses al controlar toda la cadena de valor de la IA a través de entornos tecnológicos *full-stack* de código cerrado.

Esta estrategia de enfoque integral de IA difiere ampliamente de la propuesta del modelo chino de DeepSeek de apostar por el desarrollo de modelos de código abierto. De hecho, tras la exitosa irrupción de la *startup* china en la industria de la IA, la mayoría de los

[30] HUNT, Alex. «Google to fund development of three nuclear power sites», *World Nuclear News*. May 7, 2025. https://world-nuclear-news.org/articles/google-to-fund-elementl-to-prepare-three-nuclear-power-sites (consultado el 22 de enero de 2026).
[31] KEARNEY, Laila y SRIVASTAVA, Vallari. «NextEra Energy partners with Google to restart Iowa nuclear plant», *Reuters*. October 28, 2025. https://www.reuters.com/business/energy/nextera-energy-partners-with-google-restart-iowa-nuclear-plant-2025-10-27/ (consultado el 22 de enero de 2026).

titanes tecnológicos han apostado por transitar una parte de sus modelos de lenguaje de gran tamaño (los conocidos como LLM) a código abierto, incorporando previamente el rendimiento y las novedosas capacidades que ha proporcionado DeepSeek al ecosistema de IA.

De esta forma, el modelo chino de IA se posiciona como una opción asequible e inclusiva para las economías del sur global, de forma que cualquier país pueda desarrollar su economía beneficiándose de las ventajas que aporta la IA, a la vez que se favorece la cooperación y el intercambio tecnológico con otras comunidades de código abierto. A este respecto, y a diferencia del enfoque estadounidense, no se espera que los socios del sur global que opten por adoptar el modelo chino compartan afinidad política, aunque son conocedores de que el Gobierno chino ha impuesto un marco ideológico a nivel nacional que censura determinado contenido que pueda criticar al Partido Comunista de China (PCCh) y a los valores socialistas.

Desde un punto vista tecnológico, contar con un modelo de código abierto o cerrado no define, en sí mismo, cuáles deben ser las prioridades de las tecnológicas en el desarrollo del ecosistema global de IA, pero el papel que juegan los gobiernos implementando políticas específicas sí determina la base sobre la que se construirá el entorno tecnológico. Así, mientras en el modelo estadounidense son las propias tecnológicas y el sector privado los que definen la estrategia con niveles muy bajos de intervención gubernamental, la propia singularidad del Gobierno chino propicia el despliegue de una estrategia más centralizada, asignando recursos a empresas y universidades para promover que se posicionen como referentes mundiales en ámbitos definidos como estratégicos. De hecho, China ha identificado la inteligencia artificial como uno de los motores de crecimiento que regirán la implementación del 15.º Plan Quinquenal (2026-2030).

Se abre, por tanto, una ventana de oportunidad para que las *startups* que están promoviendo el modelo chino de IA expandan el ecosistema tecnológico que han desarrollado los titanes tecnológicos durante las últimas dos décadas a un entorno internacional, de forma similar a como sucedió con la estrategia de internacionalización de las tecnológicas chinas bajo la implementación de la política gubernamental Go Global en 1999.

No obstante, aunque la rivalidad de modelos de IA y la adopción de enfoques divergentes en el desarrollo de infraestructuras es patente, Estados Unidos lidera ampliamente la capacidad de computación global de IA. Las tecnológicas estadounidenses acaparan hasta el 70 % del rendimiento global de clústeres de GPU (Unidad de Procesamiento Gráfico, en español) a fecha de mayo de 2025 (figura 3), situándose China en segunda posición, con un 15 % del total. Un segundo puesto que el gigante asiático consigue a pesar del control de exportación de chips avanzados de Nvidia y otras restricciones de uso de tecnología estadounidense que Washington lleva implementando en los últimos años. En este esquema, Europa, y sus tecnológicas, se quedan atrás en la configuración del panorama de inteligencia artificial actual.

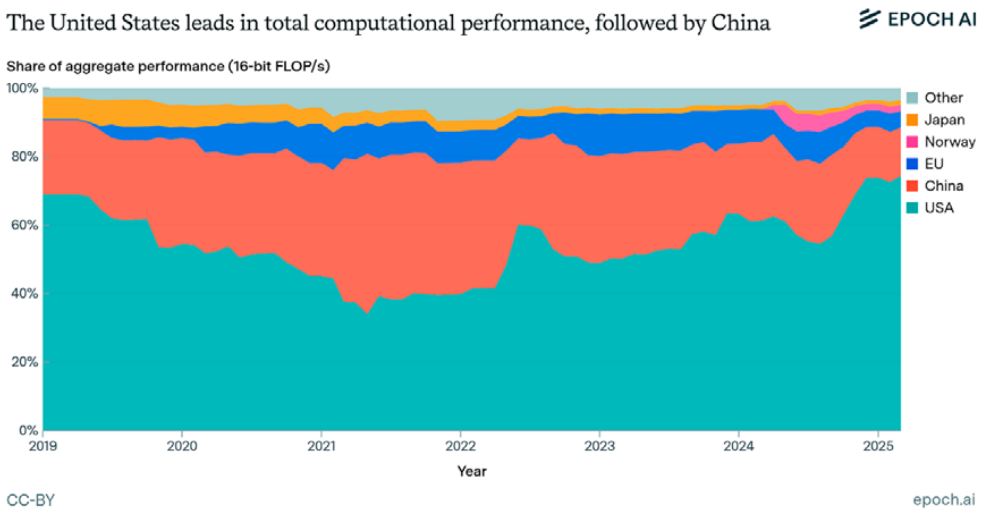


Figura 3. Estados Unidos lidera en rendimiento computacional total, seguido de China. Fuente: EpochAI.

En la comparativa de los modelos de IA propuestos por Washington y Pekín es igualmente importante destacar la cuestión asociada a la difusión de estándares que componen sus respectivos ecosistemas de IA. Se trata de una parte esencial de la diplomacia tecnológica, de forma similar a cómo el despliegue del modelo de internet impulsado por Estados Unidos y sus protocolos asociados configuraron un orden tecnológico que se expandió a nivel global en los años ochenta del siglo pasado. En la era de la IA, se vuelve a plantear esta misma circunstancia y, por ello, el factor principal

de quién ganará la carrera de la IA va a estar determinado en gran medida por qué modelo terminará alcanzando un mayor nivel de adopción.

A esta diplomacia tecnológica sobre el ecosistema de IA también se asocia la investigación científica, estando el 47 % de los principales investigadores de IA en China, según el Foro Económico Mundial[32], que es un buen reflejo del hito conseguido por el gigante asiático de situarse entre los diez países más innovadores del mundo en 2025[33], la única economía de ingresos medios entre los 30 primeros países en el índice mundial de innovación (Global Innovation Index, GII).

En el caso particular de las patentes, sin que todavía esté demostrado qué modelo de IA, abierto o cerrado, generará mayores beneficios económicos, la capacidad de China de generar patentes supera con creces a grandes referentes estadounidenses como Harvard, MIT, Princeton y Standford de forma conjunta[34] (figura 4), aunque Estados Unidos todavía ostenta las patentes de IA más influyentes, situándose tanto Harvard como el MIT a la cabeza en cuanto a influencia se refiere.

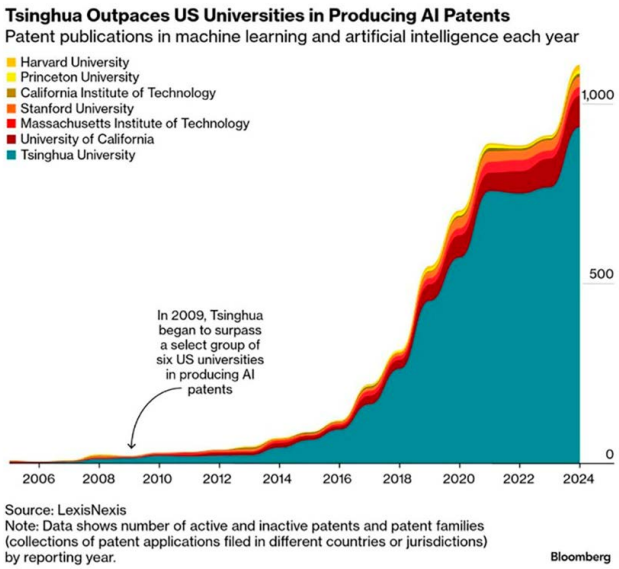


Figura 4. Tsinghua supera a las universidades de Estados Unidos en producción de patentes de IA. Fuente: Bloomberg.

[32] WORLD ECONOMIC FORUM. «Blueprint to Action: China's Path to AI-Powered Industry Transformation», *WEF*, January 2025. Disponible en: https://reports.weforum.org/docs/WEF_Blueprint_to_Action_Chinas_Path_to_AI-Powered_Industry_Transformation_2025.pdf (consultado el 22 de noviembre de 2025).
[33] WIPO. «China ranking in the Global Innovation Index 2025», *World Intellectual Property Organization*. https://www.wipo.int/gii-ranking/en/china (consultado el 22 de enero de 2026).
[34] RAI, Saritha. «Xi's University Fuels China AI Boom With More Patents Than Harvard or MIT», *Bloomberg*. November 18, 2025. https://www.bloomberg.com/news/features/2025-11-18/china-s-tsinghua-university-is-beating-us-in-the-race-for-ai-patents (consultado el 22 de enero de 2026).

Por último, más allá de los diferentes enfoques que plantean los planes de IA publicados por Estados Unidos y China, Washington y Pekín difieren también en la visión de establecer un organismo internacional que regule las reglas de gobernanza de la IA. Por su parte, el Gobierno chino es partidario de liderar[35] este movimiento para fomentar la cooperación entre países, proponiendo a Shanghái como sede, para consolidarla como *hub* tecnológico, mientras Washington se mantiene favorable a rechazar cualquier intento de regular la IA. Estrategias que buscan liderar el ecosistema de IA que se está desarrollando en un momento en el que se mantiene el debate sobre si los mayores beneficios de utilizar la inteligencia artificial procederán de cuál sea el tipo de modelo de lenguaje (LLM) utilizado, cerrado o abierto, o cuál será el ecosistema asociado a cada LLM que consiga maximizar la adopción de la IA.

El modelo de adopción de la IA. Dos visiones de cómo maximizar beneficios

El enfoque adoptado por Estados Unidos y China para maximizar los beneficios de la IA no puede ser más dispar. Mientras la élite de tecnológicas estadounidenses busca integrar las capacidades de la inteligencia artificial en sus servicios en la nube y desarrollar *software* empresarial, la propuesta de China se centra más en maximizar los beneficios de la adopción desde el lado del consumidor.

De esta forma, el futuro de la IA no tiene por qué estar determinado por quién lidera la carrera —que, por el momento, es Estado Unidos—, sino por cuál será el enfoque de desarrollo tecnológico que consiga elevar el uso de la inteligencia artificial. Se podría decir que, hoy por hoy, es China quien está ganando la carrera de la adopción de la IA.

De hecho, la comercialización de la IA impulsando su adopción resulta más rentable que el propio desarrollo de la tecnología. Empresas como OpenAI y Anthropic, dedicadas exclusivamente a IA, declararon unos ingresos procedentes de la inteligencia artificial de 3.400 millones y 200 millones en 2024, respectivamente, mientras que tecnológicas como Microsoft declararon ingresos de hasta 13.000 millones de dólares asociados a la IA, según figura en sus informes de resultados financieros.

[35] REUTERS. «China's Xi pushes for global AI body at APEC in counter to US». November 1, 2025. https://www.reuters.com/world/china/chinas-xi-pushes-global-ai-body-apec-counter-us-2025-11-01/ (consultado el 22 de enero de 2026).

Este mismo panorama se da en el caso de los titanes tecnológicos Alibaba, Tencent y ByteDance, que compiten ferozmente por acelerar la adopción de la IA en sus aplicaciones para maximizar ingresos. Caso distinto es el de DeepSeek, que ha declarado que no ha llegado al punto de ser rentable, principalmente porque se trata de un modelo de IA de código abierto. De hecho, si la empresa china considerara monetizar su modelo de código abierto alcanzaría unos ingresos diarios de 562.000 dólares, con un beneficio del 545 % si todos los usuarios pagasen[36].

De hecho, la historia detrás de DeepSeek está asociada a su fundador Liang Wenfeng, un ingeniero graduado en la Universidad de Zhejiang, que ha articulado su trayectoria profesional a través de High-Flyer, un fondo de cobertura que montó en 2015, para después pasar a fundar DeepSeek en julio de 2023, sin utilizar hasta el momento financiación externa. Asimismo, DeepSeek no solo ha revolucionado el campo de la inteligencia artificial, sino que ha sido una demostración, incluso para el propio Gobierno, de que China cuenta con talento nacional capaz de desarrollar innovación en el ámbito de la IA a pesar de las restricciones que han reducido la disponibilidad de chips más avanzados.

El ecosistema digital que China ha desplegado en las últimas dos décadas resulta así ventajoso para unos titanes tecnológicos que encontrarían complejo monetizar la inteligencia artificial habilitando la opción de pago por acceder a la IA, a diferencia de cómo los servicios empresariales son el principal motor de comercialización de la IA para las tecnológicas estadounidenses. En el caso de China, también favorece que el modelo propuesto por DeepSeek sea un modelo mucho más económico que los desarrollados por sus rivales estadounidenses. De hecho, teniendo en cuenta que el coste de usar un determinado nivel de IA se reduce aproximadamente diez veces cada doce meses[37], según Sam Altman, CEO de OpenAI, es de esperar un uso mucho más masivo de la IA a medida que sus costes se reduzcan.

De esta forma, la estrategia del modelo chino es incorporar la IA en las superaplicaciones que ya forman parte del ecosistema tecnológico de China, principalmente orientadas a

[36] CNBC. «China's DeepSeek claims theoretical cost-profit ratio of 545% per day», *Reuters*. March 2, 2025. https://www.cnbc.com/2025/03/02/chinas-deepseek-claims-theoretical-cost-profit-ratio-of-545percent-per-day.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[37] ALONSO VIÑA, Daniel y KWAN WEI, Kevin Tan. «10 veces cada 12 meses: así se reduce el coste de la inteligencia artificial, según Sam Altman». 10 de febrero de 2025. https://www.businessinsider.es/tecnologia/10-veces-cada-12-meses-reduce-coste-inteligencia-artificial-sam-altman-1441465 (consultado el 22 de enero de 2026).

formar parte de la interacción con el consumidor en el comercio electrónico, las redes sociales y los pagos digitales, una vez que el consumidor chino es bastante más reticente a pagar por utilizar la inteligencia artificial. De hecho, la economía digital en China ya representa el 40 % del PIB, según fuentes oficiales.

Aunque DeepSeek es solo un jugador más en la industria global de la inteligencia artificial, su éxito ha generado euforia en toda China y una adopción masiva a un ritmo nunca visto, tanto en las ciudades costeras como en la China rural. DeepSeek está presente en todas partes[38], desde fabricantes de electrodomésticos que han incorporado los avances de la IA para que reaccionen a comandos de voz, movimiento y reconocimiento facial[39], pasando por fabricantes de *smartphones*, el sector energético, el sector químico, de transporte, financiero, y hasta el Gobierno central y local, implementando *chatbots* para responder consultas y realizar funciones administrativas y operativas.

En un entorno de fuerte competencia, los titanes chinos han adaptado rápidamente las mejoras aportadas por el modelo de IA de código abierto, fortaleciendo así el ecosistema tecnológico chino e impulsando las colaboraciones con la industria. Alibaba incorporaba los avances de DeepSeek en un nuevo modelo Qwen que ve, oye y habla en tiempo real[40], disponible en portátiles y teléfonos móviles, e impulsaba la adopción de la IA en la industria automovilística[41], mientras su filial Ant Group ponía en marcha agentes de IA médicos[42] que están impulsando la inteligencia artificial en el sector sanitario.

Pero el efecto DeepSeek no solamente alcanza a los titanes tecnológicos. La ventaja de disponer de un vibrante ecosistema digital donde ha primado la competencia favorece que estén floreciendo numerosas *startups* orientadas a maximizar los beneficios de la

[38] LO, Kinling. «China's AI frenzy: DeepSeek is already everywhere — cars, phones, even hospitals», *Rest of the World*. March 13, 2025. https://restofworld.org/2025/china-embeds-deepseek-ai-in-everything/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[39] FEIFEI, Fan. «AI driving transformation of consumer electronics»», *China Daily*. October 4, 2025. https://global.chinadaily.com.cn/a/202510/04/WS68e060a9a310f735438b37c1.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[40] FARRUH. «Qwen2.5 Omni: Multimodal AI Powerhouse», *Alibaba Cloud*. April 8, 2025. https://www.alibabacloud.com/blog/qwen2-5-omni-multimodal-ai-powerhouse_602127 (consultado el 22 de enero de 2026).
[41] CAO, Ann. «Alibaba steps up AI adoption in auto industry with Nio, BMW deals», *South China Morning Post*, April 14, 2025. https://www.scmp.com/tech/big-tech/article/3306468/alibaba-steps-ai-adoption-auto-industry-nio-bmw-deals (consultado el 22 de enero de 2026).
[42] SHEN, Xinmei. «Ant Group ramps up healthcare presence as 'AI doctors' gain popularity in China», *South China Morning Post*. April 15, 2025,. https://www.scmp.com/tech/tech-trends/article/3306608/ant-group-ramps-healthcare-presence-ai-doctors-gain-popularity-china (consultado el 22 de enero de 2026).

IA. Entre ellas, y por mencionar algunas, destacan Yitu Technology[43], centrada en aplicaciones en el sector sanitario y ciudades inteligentes, Megvii Technology[44] y CloudWalk Technology[45], con propuestas en reconocimiento de imágenes, y la revolucionaria iFLYTEK[46] que lidera la tecnología de reconocimiento de voz, sin olvidar a Manus[47], la última sensación de la inteligencia artificial china, que ha desarrollado el primer agente de IA totalmente autónomo del mundo.

De esta forma, si hace un año podría parecer imposible que los modelos chinos de IA pudieran liderar la industria, apenas unos meses después de que DeepSeek lanzara su modelo de IA gratuito de código abierto DeepSeek-1, China ha conquistado la industria de la inteligencia artificial liderando la publicación de LLM públicos, lanzando 1.509 modelos hasta julio de 2025, respecto de los 3.755 modelos lanzados a nivel mundial, según Xinhua[48].

Con la euforia despertada por DeepSeek, las tecnológicas chinas vuelven a recuperar su atractivo, principalmente por su buen rendimiento en los mercados internacionales superando expectativas[49]. Bloomberg seleccionaba las diez empresas tecnológicas más importantes de China y las comparaba con las conocidas como «Magnificent Seven» (las Siete Magníficas) (figura 5), arrojando las tecnológicas chinas un mejor rendimiento, en línea con las previsiones que apuntan a que el índice bursátil de China podría ganar un 30 % para finales de 2027, según Goldman Sachs[50].

[43] YITU Technology. https://www.yitutech.com/en (consultado el 22 de enero de 2026).
[44] Megvii Technology. https://en.megvii.com/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[45] CloudWalk Technology. https://www.cloudwalk.com/en/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[46] iFLYTEK. https://iflytek.com/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[47] Manus. https://manus.im/ (consultado el 22 de enero de 2026).
[48] XINHUA. «China tops global AI model count with over 1,500 large models released». July 28, 2025. https://english.news.cn/20250728/ff93808c3b674349acc9cfee48f07774/c.html (consultado el 22 de enero de 2026).
[49] AO, Yulu. «Chinese stocks: 90 % of US investors set to increase exposure, Morgan Stanley says», *South China Morning Post*. September 11, 2025, https://www.scmp.com/business/china-business/article/3325139/chinese-stocks-90-us-investors-set-increase-exposure-morgan-stanley-says (consultado el 22 de enero de 2026).
[50] SHIDONG, Zhang. «Goldman sees 30 % upside for Chinese stocks by 2027 on policy support, earnings growth», *South China Morning Post*. October 22, 2025. https://www.scmp.com/business/china-business/article/3329910/goldman-sees-30-upside-chinese-stocks-2027-policy-support-earnings-growth (consultado el 22 de enero de 2026).

Figura 5. Las «Siete Magníficas» *vs.* las «Diez Tecnológicas Chinas»: Rentabilidad acumulada normalizada del año. Fuente: Bloomberg, Saxo.

Esta competencia bursátil también se ha trasladado al entorno financiero, poniendo el laboratorio de investigación de IA Nof1[51] a competir a seis de los sistemas de inteligencia artificial más importantes de Estados Unidos y China, en una sesión de *trading* de criptomonedas con IA utilizando dinero real. En la competición que enfrentaba a los modelos chinos DeepSeek Chat V3.1 y Qwen3 Max (Alibaba) con los estadounidenses GPT-5 (OpenAI), Gemini 2.5 Pro (Google), Claude Sonnet 4.5 (Anthropic) y Grok 4 (X AI), fueron los modelos chinos Qwen y DeepSeek los que terminaron imponiéndose a sus rivales estadounidenses. Tras varios días en los que DeepSeek lideraba la competición, finalmente fue Alibaba el que se alzaba como ganador del experimento, logrando un retorno del 22,32 %. DeepSeek, en segundo lugar, conseguía beneficios del 4,89 %, mientras los modelos estadounidenses arrojaron importantes pérdidas, con una caída del 62,66 % en el caso del algoritmo GPT-5 de OpenAI, provocando una profunda reflexión tanto en Wall Street como en Silicon Valley.

[51] CHOW, Vincent. «Alibaba's Qwen returns 22 per cent in 2 weeks, beats DeepSeek, OpenAI in crypto trading showdown», *South China Morning Post*. November 4, 2025. https://www.scmp.com/tech/tech-trends/article/3331425/alibabas-ai-model-outperforms-us-rivals-crypto-trading-showdown (consultado el 22 de enero de 2026).

Conclusiones

Las políticas de IA implementadas por Washington y China son el resultado del ritmo al que se ha producido la evolución del boom de la IA en Estados Unidos y China. Desde la irrupción de ChatGPT en 2022, la inversión en inteligencia artificial en Estados Unidos ha crecido aceleradamente, mientras en China se propiciaba el efecto contrario, registrándose un continuado descenso de la inversión en IA desde esa fecha. Ese momento de auge de la IA a nivel mundial coincidía con un período en el que los titanes tecnológicos seguían adaptándose a la represión tecnológica emprendida por el Gobierno chino a finales de 2020. No sería hasta la irrupción de DeepSeek en 2025 cuando las tecnológicas chinas volvieran a inspirar confianza a nivel gubernamental, recuperando, asimismo, el interés de los inversores internacionales.

Así, tras años de apostar por la innovación y la digitalización, China ha identificado la IA como la herramienta capaz de reestructurar su economía haciendo masiva la integración de aplicaciones de inteligencia artificial en las estructuras económicas, de gobierno y en la sociedad. A diferencia del enfoque estadounidense, más orientado a maximizar la adopción de la IA a través de promover la penetración de *software* empresarial, los titanes tecnológicos chinos han optado por impulsar el consumo incorporando prestaciones de IA a sus aplicaciones comerciales. Se trata, por tanto, de incentivar el consumo interno a través de la IA, una vez que esta palanca se ha convertido, junto con la inversión y las exportaciones, en uno de los motores identificados por el Gobierno chino para impulsar el crecimiento de la economía.

La irrupción de DeepSeek en el panorama de la IA no solamente ha servido para revitalizar las ambiciones de China en materia de inteligencia artificial, sino que ha promovido su adopción en todos los sectores. El modelo chino de IA actualmente está en todas partes, alcanza incluso las zonas rurales, y sorpresivamente está influyendo en la generación de debates globales. La rivalidad sobre la IA ha pasado a centrarse en la competición entre la versatilidad de los códigos abierto y cerrado, planteando dos estrategias que divergen según la visión de Washington y Pekín, y que están propiciando la redefinición de las estrategias de inversión en infraestructura.

La positiva proyección de las acciones de las tecnológicas chinas, aplaudida por los inversores internacionales, y el mejor comportamiento de los modelos chinos de IA (Qwen y DeepSeek) en el ámbito financiero frente a sus homólogos estadounidenses

tras un experimento de *trading* con criptomonedas, han suscitado, asimismo, cierta reflexión en Silicon Valley y en Wall Street. Así, mientras los titanes chinos recuperan su atractivo global, la industria global de la IA insiste en que no existe una burbuja de IA, como ha comentado Jensen Huang, el CEO de Nvidia, sino «algo muy diferente», a pesar de la elevada inversión en infraestructuras y una previsible falta de energía.

No obstante, en un momento en el que el ecosistema de IA está todavía empezando a definirse, no está claro qué enfoque será el que termine implementando un modelo dominante, favoreciendo por tanto el liderazgo tecnológico mundial de su promotor, si es que la rivalidad propicia el dominio de un único ganador o, de lo contrario, promueve la implementación de dos modelos de IA que divergen en enfoque y estrategias, pero que convivirán en un ecosistema de IA global.

*Águeda Parra Pérez**
Doctora en Relaciones Internacionales, ingeniera y analista del entorno geopolítico y tecnológico de China.
Fundadora y editora de ChinaGeoTech.
Autora del libro *China, las rutas de poder.*
@agueda_parra

Documento
Opinión

24/2026 2 de marzo de 2026

Guillem Colom Piella *

Fuerza futura, decisiones presentes: el planeamiento de la defensa como política pública

Fuerza futura, decisiones presentes: el planeamiento de la defensa como política pública

Resumen:

En asuntos de defensa, el debate público tiende a quedarse en el inventario y la cifra. Sin embargo, lo decisivo es el planeamiento: el mecanismo que convierte una orientación política —siempre imperfecta— en una fuerza coherente, utilizable y sostenible. Este texto explica qué significa planear la defensa y por qué importa, resume la lógica del planeamiento por capacidades y utiliza el caso español para ilustrar su función real. Una función que no consiste en producir documentos, sino en gobernar la escasez: ordenar prioridades, secuenciar decisiones y, sobre todo, institucionalizar renuncias entre ambición y medios. En el ciclo abierto tras el *shock* estratégico de 2022, el endurecimiento de los objetivos aliados y el giro industrial europeo elevan el listón y reducen el margen para la retórica. La conclusión es simple: modernizar no basta; hay que sostener, adiestrar y estar disponible.

Palabras clave:

Planeamiento de la defensa, planeamiento por capacidades, fuerza conjunta, sostenimiento, base tecnológica e industrial de defensa (BTID), 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.

Future force, present decisions: defence planning as public policy

Abstract:

Defence debates often stop at inventories and budgets. Yet what is truly decisive is defence planning: the mechanism that turns political guidance – always imperfect – into a coherent, usable and sustainable force. This opinion piece explains what it means to plan for defence and why it matters, outlines the logic of capability-based planning, and uses Spain as an illustrative case to show its real function. That function is not paperwork production, but governing scarcity: ordering priorities, sequencing decisions and, above all, institutionalising trade-offs between ambition and means. In the cycle opened by the 2022 strategic shock, tighter allied capability demands and Europe's defence-industrial turn raise the bar and leave less room for rhetoric. The conclusion is straightforward: modernisation is not enough; forces must be sustained, trained and available.

Keywords:

Defence planning – capability-based planning – joint force – sustainment – defence-technological and industrial base (DTIB) – Spain.

Introducción

En defensa, casi todo el mundo debate sobre *qué* comprar y *cuánto* invertir; menos gente discute sobre el mecanismo que convierte las prioridades políticas en una estructura de fuerza eficaz, sostenible y alineada con los objetivos de la política de defensa. Este mecanismo es el planeamiento de la defensa, una política pública que ordena el tiempo (ciclos), la autoridad (quién decide qué), los documentos (qué se aprueba) y los recursos (qué se sufraga) para transformar una orientación político-estratégica en un conjunto de capacidades militares creíbles[1].

Cuando el entorno estratégico y tecnológico es estable, el planeamiento es un proceso eminentemente burocrático. Cuando este se acelera, el planeamiento se revela por lo que es: un mecanismo institucional diseñado para gestionar la brecha entre ambición y recursos, entre compromisos externos y condicionantes domésticos, entre la fuerza heredada y la fuerza futura, o entre la modernización y el alistamiento.

La guerra de Ucrania ha devuelto la centralidad a tres debates que nuestro país no puede tratar por separado: (1) la redefinición de la defensa colectiva en un marco determinado por la transferencia de cargas (*burden shifting*) entre los aliados, la erosión del vínculo trasatlántico y la presión por disponer de capacidades creíbles en cantidad, calidad y rapidez; (2) la agenda europea de capacidades y adquisiciones, que aspira a reducir la fragmentación del mercado de defensa, escalar la producción, reforzar la Base Tecnológica e Industrial de la Defensa (BTID) europea y, en abstracto, reducir la dependencia estratégica de Washington; y (3) la industrialización social de la defensa, donde los grandes programas se justifican también como política tecnológica, de empleo, de cohesión territorial y de posicionamiento en cadenas de valor.

España entra en este ciclo con una arquitectura de planeamiento formalmente madura, pero con inercias conocidas: una cultura estratégica débil entre élites políticas y sociedad,

[1] Siguiendo la lógica aliada, en nuestro país consideramos que una capacidad militar es un conjunto de componentes —material, infraestructuras, recursos humanos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad (MIRADO-I)— cuya combinación permite generar un efecto militar determinado. Ahora bien, el componente decisivo de cualquier capacidad militar es la doctrina: es la que define *cómo* se emplean los medios, *qué* efectos se buscan, *cómo* se organiza y adiestra la fuerza y *cómo* se integra en operaciones conjuntas y multinacionales. En términos prácticos, la doctrina es el puente que transforma recursos dispersos en poder militar utilizable; sin ella, la modernización tiende a ser acumulación de material más que transformación de la fuerza.

restricciones presupuestarias recurrentes, tensiones entre inversión y sostenimiento y un peso creciente de los retornos industriales y sociales en la programación[2].

Qué es el planeamiento de la defensa y por qué importa

En términos estrictos, el planeamiento de la defensa es el proceso por el cual un Estado traduce los fines políticos en medios militares a lo largo del tiempo: fija objetivos, diseña fuerzas, prioriza capacidades, programa recursos y evalúa resultados. No es un ejercicio «neutral» ni lineal. Se parece poco al ciclo ideal de las políticas públicas —formular, implementar y evaluar— porque conviven horizontes distintos (corto/medio/largo), calendarios rígidos (presupuestos anuales) y plazos largos (adquisición y ciclo de vida de los sistemas), y porque los *shocks* (crisis, guerras o una revolución militar en ciernes) reordenan prioridades antes de que maduren los programas. Por eso, más que una técnica, el planeamiento opera como una metagobernanza: define reglas, documentos, foros y rutinas que estructuran el conflicto distributivo entre disponibilidad, estructura de fuerzas, inversión y sostenimiento[3].

Aquí está la clave: la defensa no se decide solo en el catálogo de plataformas; se decide en la coherencia entre el nivel de ambición, el diseño de fuerza y su sostenibilidad. Un planeamiento eficaz obliga a explicitar supuestos (escenarios), a priorizar (qué se pospone) y a casar el «deseo estratégico» con una economía política concreta. Cuando falla, aparecen patologías conocidas: listas de deseos poco realistas, carteras sobredimensionadas, programas que absorben el margen fiscal futuro, y una fuerza moderna «en catálogo» pero frágil en disponibilidad, alistamiento o sostenimiento[4].

Desde el final de la Guerra Fría, muchos países occidentales han impulsado reformas bajo el paraguas de la transformación[5]: reorganizar estructuras, racionalizar funciones y modernizar capacidades en un entorno de incertidumbre, la innovación tecnológica y las

[2] MOLAS-GALLART, Jordi. «Defence procurement as an industrial policy tool: the Spanish experience», *Defence and peace economics*, 9 (1-2). 1998, pp. 63–81; PÉREZ-MUINELO, Francisco. *El gasto de defensa en España: 1946–2015*. Madrid, Ministerio de Defensa. 2015.

[3] CHRISTIANSSON, Magnus. «Defense planning beyond rationalism: the third offset strategy as a case of metagovernance», *Defence studies*, 18 (3). 2018, pp. 262–278.

[4] JORDÁN, Javier. «La política de defensa en España desde el análisis de políticas públicas (I): contexto y actores», *Global Strategy Report*, 1/2025. 2025. Disponible en: https://global-strategy.org/politica-defensa-analisis-politicas-publicas-i/

Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 18 de febrero de 2026.

[5] COLOM-PIELLA, Guillem. «Transforming the Spanish military», *Defence Studies*, 16 (1). 2016, pp. 1-19.

restricciones políticas y presupuestarias. En este marco, el planeamiento es el epicentro: es el mecanismo que conduce el cambio de una fuerza heredada hacia una fuerza futura, estableciendo prioridades, secuenciando la transformación y evitando confundir modernización con simple adquisición armamentística[6]. España asumió esta lógica al adoptar el planeamiento por capacidades en 2005, buscando la armonización aliada, la racionalización interna y una cartera de capacidades militares más adecuada al entorno estratégico posterior al 11S[7].

Del planeamiento por amenazas al planeamiento por capacidades

El tránsito de un planeamiento centrado en amenazas concretas a uno centrado en capacidades responde a un cambio estructural: cuando el entorno es fluido y las misiones son diversas (defensa colectiva, gestión de crisis, presencia avanzada, apoyo a la acción integral del Estado, etc.), las amenazas no se traducen limpiamente en un «adversario único» y un «escenario único».

El planeamiento por capacidades (*Capability-Based Planning*) parte de otra lógica: definir un conjunto de escenarios plausibles, derivar misiones y tareas, identificar funciones y efectos necesarios (mando y control, movilidad, protección, fuegos, inteligencia, logística, sostenimiento, etc.) y, desde ahí, construir un catálogo de capacidades polivalentes, interoperables, sostenibles y financieramente asumibles[8]. Su virtud es que fuerza a hablar el lenguaje de efectos y funciones, no el de plataformas; su límite es que, sin disciplina política y presupuestaria, puede degenerar en una arquitectura formalmente impecable que encubre una brecha persistente entre ambición y recursos.

La literatura —y la experiencia española— sugiere dos lecciones incómodas. La primera: la innovación procedimental no sustituye a la gobernanza; un modelo de planeamiento por capacidades puede alinear vocabulario y procedimientos con aliados, pero no facilita por sí solo la financiación plurianual (algo que debería regularse mediante una ley de dotaciones),

6 ARTEAGA, Félix y FOJÓN, Enrique. *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*. Madrid, IUGM, 2008.

7 COLOM-PIELLA, Guillem. «El proceso de planeamiento de la Defensa Nacional», *Revista General de Marina,* 260 (5). 2011, pp. 833-842.

8 DAVIS, Paul *et al.* (eds.) *Analytic architecture for capabilities-based planning, mission-system analysis, and transformation*. Santa Monica, RAND Corporation, 2002.

liderazgo sostenido, priorización política o coherencia entre las agendas políticas y militares[9]. La segunda: la sostenibilidad (el ciclo de vida y sostenimiento de los sistemas, los *stocks* de munición y repuestos, el personal o las infraestructuras) no es un «capítulo menor», sino la prueba de fuego del planeamiento; cuando la modernización se financia comprometiendo futuros presupuestos, la flexibilidad se reduce y el ajuste se hace por las partidas menos visibles, tal y como se observó durante la crisis económica anterior[10].

La introducción del planeamiento por capacidades en España

En España, el planeamiento por capacidades se institucionalizó en 2005 con la Orden Ministerial 37/2005, en un contexto de convergencia con la Alianza Atlántica, consolidación de la profesionalización y la modernización militar vinculada a grandes programas cooperativos. Esta norma codificó el cambio del planeamiento por amenazas al planeamiento por capacidades y, además, alineó los ciclos de planeamiento nacionales con los aliados, reforzando la idea de que el planeamiento debía producir una fuerza conjunta, interoperable y utilizable en el arco completo de operaciones. Aunque esta «gramática» ya venía madurando desde la *Revisión Estratégica de la Defensa de 2003*, la norma convirtió este nuevo lenguaje en procedimiento.

Este punto tiene implicaciones actuales: si 2005 fue un intento de modernizar el *software* institucional del planeamiento —pasar a un lenguaje de capacidades, mejorar la coherencia conjunta y aproximar el ciclo nacional al aliado— los años posteriores mostraron que el *hardware* fiscal seguía siendo frágil[11]. La modernización se apoyó, en buena medida, en los programas especiales de armamento (PEA) y en su mecanismo de pagos aplazados con anticipos industriales, que permitía iniciar grandes programas sin reflejar de inmediato toda la carga en el presupuesto anual. Esa solución hizo posible sostener carteras ambiciosas bajo techos presupuestarios rígidos y con fuertes incentivos industriales, pero dejó una herencia: colas de pagos plurianuales que rigidizaron la programación, menor trazabilidad del coste total (incluido el ciclo de vida) y una tensión recurrente entre inversión y

[9] COLOM-PIELLA, Guillem. «Between ambition and constraint: Spain's defence planning from the democratic transition to capability-based planning (1977–2005)», *European Security*. 2025, pp. 1-22. https://doi.org/10.1080/09662839.2025.2596009

[10] COLOM-PIELLA, Guillem. «A new debt burden for Spain's defence planning», *The RUSI journal*, 164 (7). 2019, pp. 32-41.

[11] FONFRÍA, Antonio. «La adquisición de sistemas y su financiación: problemas y algunas soluciones», en *Industria Española de Defensa*. Cuaderno de Estrategia, 175. Madrid, CESEDEN, 2015, pp. 187-216.

sostenimiento[12]. En términos de economía política, el resultado fue una adaptación «por capas»: se refinó el procedimiento y el vocabulario del planeamiento, pero se mantuvo el patrón de financiación como condicionante estructural de las decisiones y como factor de rigidez ante *shocks* y sobrecostes[13].

La revisión de 2015: hacia un proceso unitario, concurrente y sostenible

Tras tres ciclos (2005-08, 2009-12 y 2013-16) y en plena resaca de la austeridad, España actualizó el sistema con la Orden Ministerial 60/2015, que buscó flexibilizar y sistematizar el proceso sin romper su lógica de fondo. La idea-fuerza era sencilla (y políticamente exigente): el planeamiento debe asegurar las capacidades necesarias para cumplir los objetivos de la política de defensa y, en particular, definir, desplegar y sostener una fuerza conjunta eficaz y sostenible, capaz de responder a un entorno incierto y cambiante. Esa insistencia en la sostenibilidad[14] no es retórica: pretende imponer, al menos en el plano normativo, una disciplina más estricta sobre el vínculo entre objetivos estratégicos, estructura de fuerzas, recursos disponibles y costes de ciclo de vida[15].

Aunque en la práctica, el planeamiento de la defensa es un proceso concurrente e iterativo donde las tres autoridades de planeamiento (el jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) como responsable del planeamiento militar, el secretario de Estado de Defensa (SEDEF) como responsable de los recursos materiales y financieros y el subsecretario de Defensa (SUBDEF) como responsable de los recursos humanos) interactúan desde fases tempranas, para fines pedagógicos —y para que el lector no avezado lo visualice como un ciclo de políticas públicas— resulta útil describirlo como una cadena de actividades:

- Primero, una dirección político-estratégica que fija el marco: documentos como la *Directiva de Defensa Nacional* y la *Directiva de Política de Defensa* establecen el nivel de ambición, las prioridades y los límites generales.

[12] TRIBUNAL DE CUENTAS. *Informe de fiscalización de la financiación extraordinaria de los programas especiales de armamento y material para las Fuerzas Armadas, ejercicios 2012, 2012 y 2014*. Madrid, Tribunal de Cuentas, 2016.

[13] COLOM-PIELLA, Guillem. *El planeamiento de la defensa en España. Navegando hacia el horizonte 2035 con una pesada mochila*. Documento de Opinión del IEEE, 121/2021, 1-15. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO121_2021_GUICOL_Planeamiento.pdf

[14] Esa insistencia no era nueva. De hecho, era uno de los pilares sobre los que basculaba tanto el concepto de fuerza conjunta como la visión de las FAS 2025. En este sentido, véase: GARCÍA-SÁNCHEZ, Fernando. «Visión de las Fuerzas Armadas 2025 del JEMAD en el año 2012». *Cuadernos de Pensamiento Naval*, 41:15-52. 2025.

[15] COLOM-PIELLA, Guillem. «Una revisión del planeamiento de la defensa por capacidades en España (2005–16)», *Papeles de Europa*, 30 (1). 2018, pp. 37–53.

- Segundo, un planeamiento militar que convierte esa guía en misiones, escenarios de referencia y un concepto de empleo de la fuerza conjunta. Aquí se define el tipo de fuerza requerida (estructura, disponibilidad, despliegue y rotaciones) y las funciones críticas (mando y control, fuegos, maniobra, protección, inteligencia, logística y sostenimiento).
- Tercero, una traducción por capacidades que desemboca en el objetivo de capacidades militares[16] —así como en un objetivo de fuerzas a largo plazo que orienta la transformación—, con catálogos priorizados: se identifican brechas y se ordenan capacidades por urgencia, criticidad e interdependencias.
- Cuarto, un planeamiento de recursos que «aterriza» el diseño en personal, infraestructura, adiestramiento, I+D y, sobre todo, financiación y sostenimiento: el planeamiento serio es el que internaliza el coste del ciclo de vida, tanto material como humano[17].
- Quinto, una programación y obtención que convierte el objetivo en programas concretos: modernizaciones, adquisiciones, sostenimiento y soporte logístico. Aquí aparece la tensión estructural: cuanto más se carga la cartera de grandes programas, más imprescindible es blindar el equilibrio con disponibilidad, munición, repuestos y mantenimiento.
- Por último, un seguimiento y evaluación que debería retroalimentar el ciclo: si cambian las prioridades, suben costes o se retrasan calendarios industriales, el sistema debe poder repriorizar sin «romper» la fuerza. La Orden Ministerial 60/2015 pretende facilitar esa flexibilidad, aunque su efectividad depende de la gobernanza presupuestaria y del margen real de decisión política.

En otras palabras: el valor del procedimiento no está en producir documentos, sino en convertir la estrategia en decisiones vinculantes: priorizar, secuenciar y, sobre todo, renunciar. La norma actual es relevante porque explicita que planear no es «sumar programas», sino diseñar y sostener una fuerza conjunta empleable: con disponibilidad,

[16] Este objetivo define y prioriza las capacidades que la fuerza conjunta debe poder generar y sostener en los distintos horizontes del ciclo. Su utilidad depende de dos condiciones: que se vincule a escenarios y niveles de ambición explícitos, y que se conecte con la programación y la presupuestación, evitando que se convierta en una «carta a los Reyes».

[17] Como sucede cuando renovamos nuestro coche, comprarlo es solo el comienzo: el coste real está en operarlo, mantenerlo y pensar en renovarlo al cabo de varios años. En defensa, el ciclo de vida (personal, adiestramiento, mantenimiento, repuestos, munición, infraestructuras y modernizaciones) pesa más que la adquisición. Por eso, planear bien significa financiar capacidades sostenibles y evitar que la inversión en plataformas expulse la preparación.

personal, sostenimiento y costes de ciclo de vida internalizados. Por eso su lectura hoy debe anclarse en dos vectores externos que estrechan el margen nacional: el endurecimiento de los objetivos de capacidades aliados y la industrialización de la agenda europea de defensa.

Los condicionantes internacionales

El giro aliado posterior a la invasión rusa de Ucrania ha recentralizado el Proceso de Planeamiento de Defensa de la OTAN (NATO Defence Planning Process – NDPP) como mecanismo para traducir los objetivos de disuasión y defensa en capacidades concretas[18]. El NDPP no es una lista pública de compras; es un proceso de reparto de cargas, estandarización y exigencia: define objetivos, asigna *targets*, revisa avances y presiona sobre carencias estructurales (defensa aérea y antimisil, munición, logística, movilidad, sostenimiento, mando y control, resiliencia, etc.). En 2025, poco antes de la Cumbre de la Haya, los ministros de defensa aliados acordaron un nuevo paquete de objetivos de capacidades[19], enmarcado en la necesidad de reforzar la postura de disuasión y defensa y ejecutar los planes regionales.

Este movimiento se solapa con un debate presupuestario que, en Europa, se ha convertido en una señal política. La lógica es conocida: si los objetivos de capacidades crecen, la inversión debe acompañar, porque la brecha no se cierra con eficiencia marginal. En ese marco, la Declaración de la Cumbre de La Haya de 2025 introdujo un compromiso de referencia hacia 2035 que combina 3,5 % del producto interior bruto (PIB) en requerimientos de defensa (*core defence requirements*) y 1,5 % en inversión relacionada con defensa y seguridad, bajo un objetivo agregado del 5 %[20]. Más allá del número, lo importante es el mensaje: el NDPP deja de ser una aspiración técnica y se convierte en una vara política de

[18] El NDPP es el mecanismo con el que la OTAN traduce su nivel de ambición y sus planes de defensa en objetivos de capacidad para los aliados, revisa avances y detecta déficits. No equivale a «imponer compras»: asigna resultados a lograr (*targets*) y deja margen al Estado sobre el «cómo», aunque ese margen se estrecha cuando las carencias son críticas.

[19] Los «*capability targets*» no son una lista pública de programas. Son metas (cuantitativas y cualitativas) asociadas a efectos y fuerzas requeridas por la postura aliada: disponibilidad, generación de fuerzas, logística, stocks, defensa aérea, mando y control, etc. Su traducción nacional exige convertir «*target*» en unidades, personal, sostenimiento y financiación plurianual.

[20] Más allá del debate doméstico sobre porcentajes, las cifras (2 %, 3,5 %, 5 %) cumplen una función de señalización: comunican credibilidad, disposición a asumir cargas y voluntad de cerrar brechas de capacidades. En planeamiento, el dato relevante no es el porcentaje aislado, sino la composición del gasto (inversión *vs.* sostenimiento) y su estabilidad en el tiempo.

credibilidad aliada, con implicaciones directas para planeamiento nacional, programación y capacidades industriales.

Para España, el efecto es doble. Por un lado, el NDPP y estos compromisos presionan para acelerar capacidades habilitadoras y disponibilidad real. Por otro, empujan a encajar la modernización nacional (un proceso que arrancó en 2018 y se aceleró tras el *shock* de 2022) en una narrativa de convergencia, lo que puede reforzar la tendencia doméstica a justificar decisiones por alineamiento aliado más que por un debate interno de riesgo y prioridades. Dicho de otro modo: el condicionante externo proporciona legitimidad, pero no sustituye a la decisión política de «qué fuerza queremos» y «qué renunciamos a hacer».

La agenda europea de capacidades y adquisiciones

En paralelo, la Unión Europea (UE) ha repolitizado y acelerado su agenda de capacidad industrial, compras conjuntas y refuerzo de la BTID. El punto de partida no es nuevo, ya que lleva más de una década diagnosticado: Europa compra de forma fragmentada, coopera por debajo de los umbrales que ella misma se fijó y mantiene dependencias críticas en componentes, munición y «consumibles» estratégicos; y la guerra de Rusia contra Ucrania ha expuesto hasta qué punto esa estructura industrial no escala al ritmo que exige un conflicto de alta intensidad[21].

Este contexto explica el tránsito desde instrumentos de urgencia orientados a resolver problemas urgentes (munición, reposición y compras conjuntas) hacia un giro más ambicioso: la *Estrategia Industrial Europea de Defensa* (European Defence Industrial Strategy – EDIS) y el *Programa Europeo Industrial de Defensa* (European Defence Industry Programme – EDIP), presentados en 2024 para elevar la capacidad militar-industrial europea y reducir la fragmentación del mercado europeo de defensa[22]. Y, sobre todo, el *Libro Blanco sobre la defensa europea*, acompañado del *ReArm Europe Plan/Readiness 2030*, que pretende convertir la agenda industrial en una agenda de preparación, con palancas financieras para acelerar la inversión, agregar la demanda y sostener una BTID europea

[21] MEJINO-LÓPEZ, Juan y WOLFF, Guntram. «A European defence industrial strategy in a hostile world», *Bruegel Policy Brief*, 29. 2024, pp. 1-19. Disponible en: https://www.bruegel.org/sites/default/files/2024-11/PB%2029%202024.pdf

[22] CÓZAR-MURILLO, Beatriz. *The Permanent Structured Cooperation (PESCO) of the European Union: Means, Ways, Ends and Tempo*. Madrid, Ejércitos, 2025.

capaz de producir, reponer y mantener capacidades para el mundo que viene[23]. En esa lógica se inscribe también el plan *Acción de Seguridad para Europa* (Security Action for Europe – SAFE), el instrumento aprobado por el Consejo para movilizar hasta 150.000 millones de euros en préstamos destinados a contratación conjunta y refuerzo de la producción de defensa.

Ahora bien, no conviene idealizar el proceso: la defensa sigue siendo competencia estatal, y el mercado europeo arrastra inercias nacionales, preferencias soberanistas y culturas de adquisición heterogéneas. Pero el vector existe —y ya condiciona el planeamiento— porque desplaza el centro de gravedad: si aumentan los objetivos de capacidades (por presiones aliadas o dinámicas estratégicas), la pregunta deja de ser solo «qué comprar» para incorporar «dónde producir», «con qué socios», «qué dependencias acepto» y «qué seguridad de suministro garantizo».

En términos de gobernanza, Bruselas intenta precisamente crear las condiciones para un mercado más integrado y una BTID europea más robusta, donde la agregación de demanda, la contratación colaborativa y la consolidación industrial se conviertan en instrumentos de política de defensa y no meros complementos económicos[24]. Esto afecta al ritmo y a la arquitectura de los grandes programas, pero también a los habilitadores que Ucrania ha revalorizado (munición, defensa aérea, drones, resiliencia y sostenimiento), porque son los que exigen escala industrial, reposición continua y cadenas logísticas seguras[25]. España incorpora, además, un condicionante propio de planeamiento: la contingencia no compartida, que obliga a equilibrar compromisos aliados con requisitos nacionales que no pueden externalizarse y que, por tanto, tensiona la priorización de capacidades.

[23] WRANGE, Jana. «Strategic autonomy: A 'quantum leap forward on' European total defence?», *European Journal of International Security*. 2026, pp. 1-22. http://www.doi:10.1017/eis.2025.10034

[24] MARTÍ, Carlos. «Impacto del rearme europeo sobre la base tecnológica e industrial de defensa española», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2026. *2026*, pp. 29-38.

[25] Una visión complementaria a la perspectiva europea puede hallarse en: VILLANUEVA, Christian. «Jaque al rey. Por qué la industria europea de defensa necesita un cambio de paradigma», *Ejércitos*. 21 de julio de 2025. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/articulos/jaque-al-rey-por-que-la-industria-europea-de-defensa-necesita-un-cambio-de-paradigma/

La dimensión «social» de la defensa: la industria como factor de planeamiento

Aquí entra un punto que hoy es ineludible: la industria no es solo un instrumento para la obtención de medios materiales, es también un factor de planeamiento[26]. La *Estrategia Industrial de Defensa 2023*[27] lo formula con claridad: la BTID es un activo irrenunciable para asegurar acceso a sistemas y servicios, sostener capacidades y mantener libertad de acción; y, además, se alinea con la directriz de fortalecer la industria nacional y contribuir a una BTID europea. En ese marco, los programas de obtención de armamento y material —y más concretamente los programas especiales de modernización (PEM)— se presentan como el principal instrumento para ejecutar la política industrial: canalizan inversión, desarrollan capacidades industriales estratégicas y actúan como «vehículo tractor» hacia pequeñas y medianas empresas (PYMES) y cadenas de suministro, reforzando competencias tecnológicas y capacidades productivas a lo largo de la cadena[28].

Este enfoque tiene lógica política y económica. En un contexto de rearme europeo, consolidación —con las salvedades del artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea— de un mercado común de defensa, cuellos de botella y competencia tecnológica, quien no invierte en su tejido industrial acaba —en teoría— pagando más, esperando más y decidiendo menos. Pero también tiene costes si no se gobierna con cuidado.

Si el criterio industrial se convierte en la variable dominante, el planeamiento corre el riesgo de subordinar necesidades operativas a calendarios industriales y de convertir la cartera de capacidades en una agregación de programas «tractores», en lugar de un diseño coherente de fuerza conjunta. Este sesgo se entiende bien a la luz del «triángulo de acero»[29]: la coalición relativamente estable entre el decisor público (quien define requisitos y compra), la industria (quien produce y estructura retornos) y los actores presupuestarios-parlamentarios (quienes autorizan y blindan la financiación), que tiende a privilegiar continuidad programática y carga de trabajo frente a flexibilidad estratégica.

[26] Tras Ucrania, la industria deja de ser un «apéndice económico»: pasa a ser un habilitador operacional (capacidad de producir y reponer), un factor estratégico (autonomía tecnológica y seguridad de suministro) y una variable política (retorno social e industrial). Integrarla en el planeamiento exige equilibrio: usar programas como tractores industriales sin subordinar el portafolio de capacidades a criterios exclusivamente industriales.

[27] *Estrategia Industrial de Defensa 2023*. Madrid, Ministerio de Defensa.

[28] FONFRÍA, Antonio. «Impacto económico e industrial del aumento del gasto en defensa en España», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2026. 2026, pp. 39-45.

[29] ADAMS, Gordon. *The Politics of Defense Contracting: The Iron Triangle*. New Brunswick, Transaction Books, 1981.

La literatura sobre el caso español advierte de esta tensión[30]: la integración de objetivos industriales puede generar sinergias, pero también fragmentar la coordinación interministerial y empujar una adopción reactiva de objetivos OTAN/UE sin una reconciliación interna plenamente explícita. La solución, por tanto, no es negar la palanca industrial, sino institucionalizar el equilibrio: que el planeamiento incorpore la industria como restricción y oportunidad, pero preserve la primacía de la sostenibilidad, la disponibilidad y el sostenimiento del ciclo de vida.

En ese equilibrio hay, además, una implicación estratégica específica para España: potenciar la BTID nacional e insertarse en cadenas de valor europeas no son objetivos alternativos, sino complementarios. Una industria española más robusta facilita una mejor inserción europea, porque permite aportar diseño, integración, subcomponentes críticos y soporte de ciclo de vida con mayor peso específico; a la vez, participar en consorcios europeos ofrece escala, aprendizaje y estabilidad de demanda[31].

De hecho, la *Estrategia Industrial de Defensa* habla explícitamente de contribuir a la Europa de la defensa reforzando base industrial nacional, consolidar una BTID competitiva y sostener posicionamiento internacional, y subraya la necesidad de procedimientos para optimizar inversiones y ganar «músculo» empresarial.

El debate europeo y nacional sobre autonomía estratégica añade otra capa: muchas veces se discute «autonomía» como eslogan, pero el cuello de botella real está en las cadenas de suministro, los componentes críticos, el talento, las reservas, la capacidad productiva y el sostenimiento. En ese sentido, el argumento más sólido no es la autarquía —algo imposible e irreal— sino una autonomía «de redes»: reducir dependencias críticas, diversificar, construir reservas y asegurar capacidad industrial europea suficiente, donde España pueda posicionarse con nichos de alto valor, consorcios y clústeres.

[30] MOLAS-GALLART, *op. cit.*; PÉREZ-MUINELO, *op. cit.*

[31] HERÁNDEZ, Zacarías. «El desafío del gasto en defensa y el desarrollo de capacidades militares en el actual escenario estratégico», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, 1/2026. 2026, pp. 46-68.

Implicaciones para el planeamiento

Con estos elementos, el planeamiento español entra en un tramo donde los condicionantes externos no solo «influyen», sino que estructuran el espacio de decisión[32]. El NDPP empuja hacia capacidades y preparación; la UE empuja hacia un escalado industrial, compras colaborativas y reducción de fragmentación; y la política doméstica empuja a justificar defensa por su retorno económico y tecnológico.

En ese triángulo, hay cuatro ideas que deberían vertebrar el debate, sin necesidad de inventar una «nueva» arquitectura, sino explotando mejor la existente:

La primera es reconectar ambición, programación y sostenimiento. El modelo de planeamiento existente ya declara la centralidad de la sostenibilidad, pero la prueba es presupuestaria: si el aumento de inversión se canaliza principalmente por grandes programas, el riesgo es reproducir el desplazamiento (*crowding-out)* sobre la disponibilidad, *stocks*, infraestructura y ciclo de vida de los sistemas. La disciplina consiste en tratar el sostenimiento y preparación como componentes intrínsecos de la capacidad militar, no como gasto residual.

La segunda es utilizar el vector industrial sin convertirlo en sustituto de la estrategia. La *Estrategia Industrial de Defensa* acierta al elevar la BTID a factor estratégico y al plantear los PEM como tractores; el riesgo, en cambio, es convertir la cartera en una suma de programas con retornos visibles y menor atención a habilitadores menos «vendibles». La solución práctica consiste en introducir salvaguardas: planes industriales asociados, sí, pero vinculados a resultados de disponibilidad, soporte y soberanía tecnológica real (componentes, mantenimiento, munición, repuestos), no solo a cargas de trabajo.

La tercera es insertarse en Europa desde la fortaleza nacional y no solo desde las salvaguardas previstas en el artículo 346 del Tratado de Funcionamiento de la UE. España necesita elevar masa crítica industrial y, simultáneamente, posicionarse mejor en consorcios y cadenas de valor. Esto implica identificar nichos donde España pueda liderar o coliderar (integración, sensores, sistemas no tripulados, mando y control, ciber, naval, sostenimiento) y construir estructuras que faciliten la participación de PYMES y *midcaps*, porque ahí se decide buena parte de la resiliencia de la cadena.

[32] COLOM-PIELLA, Guillem. «La defensa española tras Ucrania», en Guillem Colom-Piella (ed.). *La guerra de Ucrania: los 100 días que cambiaron Europa*. Madrid, Catarata–Ejércitos, 2022, pp. 128-161.

La cuarta es traducir los objetivos aliados en un debate nacional. La convergencia con la OTAN y la UE aporta legitimidad; pero el planeamiento para un país que debe afrontar una amenaza no compartida con nuestros aliados y socios debe explicar —en términos comprensibles para la ciudadanía— qué riesgos se aceptan, qué misiones son prioritarias, qué simultaneidad es realista y qué se sacrifica. Si no se hace, la política de defensa seguirá atrapada en un equilibrio de escasa relevancia política: grandes anuncios, poco debate sobre renuncias (*trade-offs*), y ajustes silenciosos cuando suben costes o cambian prioridades.

Conclusiones

El planeamiento de la defensa no es un apéndice técnico: es el núcleo político-institucional que decide si España convertirá la presión externa y la oportunidad industrial en una fuerza conjunta moderna y transformadora, o si reproducirá una modernización por agregación con tensiones crónicas entre ambición y sostenibilidad. El planeamiento actual proporciona una arquitectura razonable para ordenar fines, medios y recursos; pero su rendimiento depende del eslabón que nunca ha sido meramente técnico: liderazgo político sostenido, programación creíble y una economía política capaz de equilibrar la palanca industrial con la prioridad operativa.

En este nuevo ciclo estratégico, la pregunta que nos debemos hacer no es si España «planea», sino si lo hace con disciplina, es decir, si logra convertir la presión externa en coherencia interna y la modernización en disponibilidad.

*Guillem Colom Piella**
Doctor en Seguridad Internacional
Profesor asociado del IEEE
@gcolpie

Documento
Opinión

25/2026 5 de marzo de 2026

José María Peredo Pombo y
Enrique Fojón Lagoa

Competición entre potencias: geoeconomía y transacción

Competición entre potencias: geoeconomía y transacción

Resumen:

La convivencia entre las instituciones y normas del Orden Liberal, surgidas tras el final de la llamada Guerra Fría, y las nuevas estrategias y organizaciones impulsadas por diferentes potencias y polos de influencia entre 2008 y 2024, permiten considerar esta etapa histórica como un periodo de transición, definido por la dificultad de definir su naturaleza —ya sea bipolar, multipolar o heteropolar— y por la imposibilidad de fundamentar sus dinámicas únicamente en criterios políticos y regulatorios tradicionales. Sin embargo, la política exterior de la nueva Administración Trump y las acciones planificadas y ejecutadas durante este primer año permiten proponer un cambio de interpretación para confirmar que el orden mundial de competición entre potencias ha sido superado, y estamos entrando en una fase de redefinición del sistema internacional. A continuación se presentan algunas reflexiones para tratar de conceptualizar los principales parámetros sobre los que podría fundamentarse esta construcción, lo que permitiría avanzar hacia un orden más estable si las grandes potencias alcanzasen acuerdos globales y regionales que fueran aceptables para sus intereses y viables en el contexto de una sociedad como la actual, dinámica e interconectada.

Palabras clave:

Orden mundial, competición entre potencias, geoeconomía, transacción, estrategia de seguridad, 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.

Competition between Powers: geoeconomics and transaction

Abstract:

The coexistence between the institutions and norms of the Liberal Order derived from the end of the so-called Cold War and the new strategies and organizations generated by different powers and poles of influence during the period 2008-2024, allow us to consider this historical stage as a period of transition, defined by the difficulty of establishing an interpretation of its nature. whether bipolar, multipolar or heteropolar, nor base their dynamics on basic political and regulatory criteria. But the foreign activity of the new Trump administration and the actions planned and executed during this first year allow us to propose a change of interpretation to confirm that the world order of Competition between Powers has been overcome and its development is entering a process of definition.

Below, some reflections are presented to try to conceptualize the main parameters on which this construction can be based, which would lead to a more stable order if the Great Powers reached global and regional agreements, acceptable to their interests and viable within a society such as the current one, dynamic and interconnected. And it will be even more unstable if revisionist and divergent geopolitical visions persist with regard to the interests of the actors or if the evaluation of global trends does not respond to more realistic and less ideological criteria.

Keywords:

World Order; Competition between Powers; Geoeconomics; Transaction; Security Strategy; United States.

Breve referencia a la evolución del orden mundial

La historia puede estructurarse según el auge y la caída de diferentes órdenes, entendidos como las relaciones de poder dominantes en una época determinada, que incluye las instituciones y las normas correspondientes. En la Edad Moderna, el primer orden se estableció a partir de la expansión europea y atlántica de las grandes potencias dinásticas. Algunos de sus principios y acuerdos (soberanías, libertad de navegación) se consolidaron en la Paz de Westfalia en 1648. De 1815 a 1880, el Reino Unido se convirtió en la gran potencia dominante, dentro del denominado concierto europeo. La configuración de un vasto imperio transoceánico y el liderazgo británico en el nacimiento y desarrollo de la revolución industrial fueron los factores esenciales para alcanzar tal posición. El periodo de 1880 a 1945 estuvo definido, entre otras cuestiones, por las rivalidades imperialistas, cuando otras potencias europeas (Francia, Rusia o Alemania), y otras no europeas, Estados Unidos y Japón, rivalizaron o trataron de emular el poderío británico y reemplazar su liderazgo[1].

Las dos guerras mundiales y sus consecuencias catastróficas representan dos momentos históricos decisivos para la formación de un conjunto de normas que permitirían la reconstrucción de las relaciones internacionales en las décadas de los años 20, 40 y 50. Estas normas se fundamentaron, entre otras cuestiones, en una reconfiguración geopolítica de los territorios motivada por la derrota de algunas potencias imperiales y la aparición de nuevos polos de influencia, así como por las aspiraciones nacionalistas e independentistas de pueblos y minorías en diferentes regiones, principalmente en Europa Central y del Este, Oriente Medio y el Sudeste Asiático. Se crearon organizaciones de cooperación internacional (ONU) destinadas a financiar el desarrollo de los nuevos Estados y para tutelar la creciente complejidad de una sociedad internacional fuera del alcance de las capacidades de las grandes potencias.

La Primera Guerra Mundial dio lugar al primer intento de crear un orden de seguridad colectiva y una organización internacional multilateral, que fracasó y no impidió la aparición de nuevos proyectos imperiales de orientación ideológica. La Segunda Guerra

[1] En la obra de HOBSBAWM, E. *La era de la revolución, la era del capital y la era del imperio*, Planeta 2014, pueden ampliarse distintos aspectos sobre esta cuestión. También en la obra de KENEDY, P. *Auge y caída de las grandes potencias*. Debolsillo, 2004.

Mundial desarrolló un modelo similar, pero más avanzado, aunque condicionado y limitado por la bipolaridad. El orden bipolar, constituido por la Unión Soviética y los Estados Unidos durante el periodo de 1945 a 1991, heredó algunas tendencias, como la descomposición del orden anterior (descolonización), y estableció otras, como la estructuración ideológica de las relaciones geoeconómicas (bloques, la influencia cultural y propagandística en terceros países, la configuración de alianzas defensivas y la competición científica y tecnológica (nuclearización, espacio).

La caída de la Unión Soviética marcó el inicio de un breve periodo, de 1991 a 2008, de un mundo unipolar, centrado en el dominio global de Estados Unidos, su poder militar y su liderazgo económico. Con la retirada del comunismo del escenario internacional, Estados Unidos aumentó su influencia mediante un orden internacional basado en reglas que la superpotencia había establecido tras 1945, a través de instituciones como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

Ese proceso, que se originó con la reconstrucción de Europa, impulsado por Estados Unidos y apoyado por una arquitectura comercial basada en reglas, se fundamentaba en alianzas previsibles, en la disuasión nuclear y la expansión de los mercados globales. Sin embargo, el colapso de la Unión Soviética y la reunificación de Alemania, entre 1989 y 1991, eliminaron el orden bipolar, conocido como la Guerra Fría, y establecieron una distribución unipolar del poder. En sus comienzos, durante los años noventa, la unipolaridad se comportó como generadora de sinergias que favorecían la integración global mediante la liberalización de los mercados, la expansión de las normas comerciales y la apertura de nuevas economías, especialmente en Europa del Este y Asia, lo que estableció una profunda interdependencia económica, impulsó el crecimiento y reestructuró las cadenas de suministro.

El éxito del liberalismo económico en los entornos de influencia norteamericana, Unión Europea y Japón, y el fracaso del sistema comunista promovieron un proceso de transiciones democráticas en la antigua Europa socialista, en diferentes países de América Latina y en el Lejano Oriente. La renuncia generalizada a la lucha ideológica contra la dinámica económica triunfante inhabilitó la tendencia a propagar movimientos

y sistemas con raíces marxistas. La socialdemocracia terminó por consolidarse como una tercera vía para integrar las demandas sociales en las democracias liberales, mientras que los sistemas autoritarios se enfrentaban a la transformación de sus sistemas autárquico–dependientes, o colectivistas, en nuevos sistemas capitalistas estatales, integrados en dinámicas y regulaciones financieras y comerciales.

Instituciones multilaterales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ayudaron a mediar en la transición de los sistemas estatales a sistemas basados en el mercado, reforzando la creencia de que la convergencia económica produciría convergencia política. Al mismo tiempo, también nacieron contradicciones, como la promesa de un orden económico único y liberal que chocó con crisis financieras, desigualdades en el desarrollo y reacciones políticas internas[2]. Junto con el aumento de las tendencias histórico-geopolíticas atribuidas a la situación hegemónica del sistema diseñado y liderado por Estados Unidos.

Al mismo tiempo, el compromiso con la innovación en tecnologías de la comunicación para facilitar la interdependencia económica y financiera entre diferentes actores y mercados condujo a la multiplicación de los efectos de la globalización. Hasta que la llegada de la conectividad digital, a partir de 2004, abrió un nuevo espacio socioeconómico y cultural que se transformó en un nuevo dominio estratégico y de seguridad.

Sin embargo, el llamado Orden Liberal, tal y como hemos señalado, se debilitó después de la larga guerra contra el terrorismo, esta comenzó tras los ataques a las Torres Gemelas y se consumó en el fiasco de la invasión de Irak y la larga ocupación de Afganistán. Finalmente, la crisis financiera global de 2008 socavó la fortaleza de Estados Unidos y debilitó el apoyo interno al papel de Washington como garante del orden, ejercido mediante la vigilancia activa y la coacción de actores desestabilizadores —*rogue states* y grupos terroristas—.

[2] Los llamados movimientos antiglobalización, anteriores a 2008, y distintos partidos populistas y ultraprogresistas que aparecieron en Europa tras la crisis económica son un exponente de estos fenómenos y constituyen grupos críticos con el orden liberal dentro de las propias democracias liberales.

Una revisión geopolítica del orden

La situación geopolítica mundial acoge la evidencia de que el antiguo orden mundial basado en reglas, nacido tras la Segunda Guerra Mundial, organizado en torno a un conjunto de instituciones y alianzas, respaldadas por normas de comportamiento, que estabilizaron un mundo bipolar y luego uno unipolar, ha ido diluyéndose. Mientras tanto, se ha ido configurando un nuevo orden de naturaleza multipolar, donde el poder ha sustituido a las normas como variable dominante en la ecuación que explica su dinámica[3]. Esta transformación ha ampliado los parámetros de riesgos y amenazas, ahora proyectados desde una mayor diversidad de actores y desplegados en dominios más inestables.

Como señala Jennifer Lind: «La polaridad también importa… Liberado de los efectos restrictivos de una gran potencia rival, Washington desplegó sus fuerzas por todo el mundo y llevó a cabo acciones militares en varios países, como Afganistán, Irak, Libia y Serbia. Sin embargo, los peligros de la bipolaridad son diferentes. Las superpotencias, en una estructura bipolar, compiten obsesivamente, creando esferas y Estados amortiguadores… La multipolaridad, por su parte, en la que están presentes tres o más grandes potencias, se dice que es la más propensa a la guerra porque las alianzas son precarias y la fluidez de los alineamientos dificulta estimar el equilibrio de poder»[4].

El siglo XXI trajo consigo tres cambios tectónicos que han definido la multipolaridad como tendencia emergente. En primer lugar, el meteórico ascenso de China, como motor económico y comercial global, alteró la distribución del poder material y desafió las normas existentes de gobernanza e influencia. El auge de China y su inversión en el extranjero transformaron los equilibrios regionales y crearon redes alternativas de comercio y finanzas.

En segundo lugar, la percepción de un retroceso o recalibración del dominio occidental, impulsada por los excesos en conflictos lejanos, la crisis financiera global y el auge de los populismos, que debilitaron el aparente automatismo del liderazgo occidental y

[3] En el libro *Orden mundial: concepto, tendencias y estrategias*, Peredo, J. M. La catarata, 2024, se recoge una síntesis del debate entre distintos autores sobre la naturaleza unipolar o multipolar del orden de competición entre potencias, predefinido en las Estrategias de Seguridad de Estados Unidos de 2017 y 2022.
[4] LIND, J. «The Multipolar Mirage», en *Foreign Affairs*. 12 de diciembre de 2025.

crearon las condiciones para que los actores regionales se afirmaran. Los llamados BRICS incorporaron países emergentes de diferentes regiones (América Latina, Eurasia, Sudeste Asiático) en el marco multipolar. Y en regiones tan desestabilizadas como Oriente Medio, se fortaleció el interés de diferentes países en alcanzar el estatus de potencia para actuar en la reconfiguración del suborden regional (Arabia Saudí, Irán, Turquía e Israel).

El tercer cambio tiene que ver con el resurgir de una Rusia imperial[5], con el deseo de disputar esferas de influencia y demostrar que el revisionismo estatal se puede ejercer de otras maneras distintas a las marcadas por las normas. De algún modo, la pretensión tenía que ver con la redirección de la evolución de la historia, supuestamente detenida en una conclusión liberal, y retomar la evolución histórica anterior, en términos de competición geopolítica entre grandes potencias.

Sin embargo, la evolución del orden actual se enfrenta al reto de gestionar un sistema complejo, caracterizado por instituciones transnacionales y mercados globales, que coexisten con grupos de interés y alineaciones regionales[6]; así como por relaciones bilaterales y el empleo de instrumentos asimétricos de influencia, en forma de operaciones cibernéticas con fines de coacción económica y desinformación. La economía liberalizada no se gestiona exclusivamente sobre la base de criterios corporativos o de cooperación multilateral, sino sobre una base geoestratégica que incluye proyectos energéticos y tecnologías digitales[7].

A medida que el orden posterior a la Segunda Guerra Mundial se desvanece, las potencias entran en una competición que conduce a procesos de realineamiento geopolítico y revisión de la seguridad, como la Conferencia de Shanghái, QUAD y AUKUS, donde confrontan sus intereses mediante acuerdos económicos regionales, como Asia-Pacífico, para demostrar su capacidad de influencia e integración en un orden multipolar no hegemónico e infrarregulado. La dinámica de la competición pone de

[5] El euroasiatismo, por ejemplo, entra a formar parte del nuevo relato doctrinal ruso en la segunda década del siglo.
[6] La creciente entrada de grupos corporativos rusos, como Gazprom, en contratos de suministro energético a países europeos o el proyecto Belt and Road chino en el contexto euroasiático pueden servir de ejemplo para ilustrar esta revisión geopolítica del orden económico liberal.
[7] El ascenso de Huawei como proveedor de tecnología digital y los condicionamientos geopolíticos ante tal expansión, ejemplifica el sentido de tal afirmación.

manifiesto la insuficiencia de los marcos y alianzas internacionales tradicionales para afrontar el nuevo orden en fase de transformación, en el que se promueven la interdependencia económica y el comercio, pero en el que también se incorporan la injerencia política, la intimidación militar y la coerción mediante sanciones coordinadas.

En lo que se refiere a las tendencias que se han mantenido y fortalecido durante este proceso de transformación geopolítica, hay que señalar en primer lugar que el crecimiento demográfico ha alcanzado su punto máximo en muchas de las antiguas potencias. Las tasas de natalidad están disminuyendo y las sociedades envejecen. Mientras tanto, las regiones con una demografía más favorable y una geografía estratégica, con acceso a tierras cultivables, proximidad a rutas marítimas y dotación de recursos, serán más importantes. En otras palabras: el mapa y la demografía ahora pesan más que la ideología o el dogma económico globalista.

Esta tendencia se ha sumado a un creciente interés propio de los grandes Estados por garantizar la seguridad de los recursos y buscar para ello mayor coherencia regional. El crecimiento posterior a la Segunda Guerra Mundial y a la Guerra Fría se basó en la energía barata, los combustibles fósiles y cadenas de suministro globales integradas y en expansión. La escasez, las presiones climáticas, la transición energética y la interrupción de las cadenas de suministro son factores que impulsan a los Estados a priorizar la seguridad energética y de recursos sobre la cooperación internacional.

En pocas palabras, el «sueño de la posguerra fría» de un orden global estable liderado por una sola superpotencia, o una alianza coherente de potencias, está llegando a su fin. El relevo es un mosaico de proyectos regionales, alianzas cambiantes e intereses nacionales divergentes. Un mundo en el que la geografía estratégica, la distribución de recursos y los cambios demográficos importan más que los elevados ideales de la gobernanza global o el orden liberal, véase Groenlandia. Algunos expertos enfatizan que los Estados en esta situación han adoptado, en términos de política exterior, un enfoque transaccional y neutral, como principio de actuación. En general, se considera a China como la precursora de este enfoque en las relaciones internacionales.

«Durante más de una década, Pekín ha asegurado acuerdos de intercambio con países de todo el mundo para crear nuevos mercados y ampliar su alcance económico,

generando lazos diplomáticos tanto con Estados autocráticos como democráticos. China se ha consolidado como una gran potencia mediante un modelo de desarrollo económico capitalista de Estado, que ignora los preceptos universales sobre los derechos humanos y la legitimidad de los sistemas políticos de sus socios comerciales. Sus prácticas de concesión pueden ser depredadoras, pero los beneficiarios de préstamos y proyectos de infraestructuras chinos han accedido voluntariamente»[8].

Esta práctica es ahora asumida por la Administración Trump en Estados Unidos como un criterio para la acción en política exterior: «En los últimos meses, Estados Unidos ha implementado su propia versión de política exterior transaccional. Durante su mandato, el presidente Donald Trump ha rechazado el marco de la competencia entre grandes potencias, parcialmente subyugado a los compromisos derivados de el orden anterior. Washington ha atacado tanto a aliados y socios como a adversarios, con aranceles exorbitantes para obtener poder diplomático, concesiones comerciales y recursos. Además, ha buscado acuerdos con países tan diversos como Argentina, China, Japón, Corea del Sur y Arabia Saudí, independientemente del tipo de régimen en esos países, y ha atacado sin descanso las instituciones que sustentaban el orden basado en reglas. Más recientemente, tras capturar y extraditar al líder venezolano Nicolás Maduro, el presidente Trump parece ansioso por llegar a acuerdos con el sucesor de Maduro para beneficiar a las compañías petroleras estadounidenses»[9].

Toda esta aparente vorágine exterior ha provocado numerosos comentarios y análisis críticos dentro de Estados Unidos. Algunos intentan explicar la doctrina trumpista como un retorno a momentos históricos como el final del siglo XIX, cuando el país dio el salto a la categoría de gran potencia imperialista.

«Una frase del discurso inaugural de Trump en 2025 destaca: “Estados Unidos volverá a considerarse una nación en crecimiento, una que aumenta nuestra riqueza, expande nuestro territorio, construye nuestras ciudades, eleva nuestras expectativas y lleva nuestra bandera hacia nuevos y hermosos horizontes”. Ninguna frase captura más

[8] BRENES, M. «The Transactional Trap» en *Foreign Affairs*. 7 Jan., 2026.
[9] *Op. cit.* en cita 4.

perfectamente la profunda conexión con la concepción de poder y seguridad a finales del siglo XIX»[10].

El momento actual es, en cualquier caso, uno de redefinición. Para ello, es esencial que los acuerdos posteriores a la Guerra Fría maduren dentro de un orden multipolar transnacional, moldeado por la interdependencia económica, la disrupción tecnológica y una disputa geopolítica renovada, un mundo en el que el poder se disperse, las estrategias sean híbridas y las viejas certezas hayan sido reemplazadas por un ajuste continuo. En este contexto, la Administración Trump ha presentado su acción exterior como una dinámica transaccional, guiada por el interés nacional y con una perspectiva geoeconómica.

Escenarios

La evidencia de que la competición geoeconómica entre potencias es la opción dominante en lugar de una dinámica transitoria en las relaciones internacionales, no significa que el Orden Liberal haya desaparecido por completo, ni que las tendencias dominantes que originaron el proceso de transformación hayan sido superadas. Tampoco quiere decir que no se generen nuevas o renovadas normas e instituciones en el nuevo orden para estabilizarlo y desarrollarlo. Todo lo contrario, se está ante un periodo de aceptación y adaptación al nuevo marco geoestratégico por parte de los principales actores y potencias, que debe dar paso a las reformas necesarias para reducir los riesgos de seguridad e instrumentalizar los acuerdos políticos para su desarrollo. En este periodo se estima que la cuestión fundamental no es la evaluación de las capacidades para deducir la redistribución del poder, que es multipolar, ni para establecer los dominios, que son seis —dado que el cognitivo está integrado—, ni para delimitar el número de potencias y actores, que son aquellos capaces de actuar en este orden, sino para establecer los posibles escenarios del proceso de transformación. En este sentido se proponen cuatro:

[10] MUKHARJY, A. «La Nueva Era Imperial», en *Foreign Affairs*. 9 de enero de 2026.

Estabilización

Estabilizar el orden mundial no significa necesariamente establecer un acuerdo global, único y urgente sobre la distribución del poder, los compromisos y las garantías para aceptarlo y aplicarlo, ni sobre las normas generales y sectoriales destinadas a moldearlo y desarrollarlo. Si observamos la historia, el surgimiento de un orden internacional en el pasado ha sido el resultado de un proceso de paz, ya sea tras un enfrentamiento entre grandes potencias que renegocian sus dimensiones geopolíticas y sus esferas de acción (Westfalia o el Congreso de Viena), o tras una guerra de desgaste o devastación que incapacita a las potencias derrotadas para rehabilitar sus capacidades y las obliga a asumir el nuevo orden (Versalles o Yalta/Potsdam). También ha ocurrido como consecuencia del desmembramiento de una de las potencias dominantes o del propio sistema (fin de la Guerra Fría o, históricamente, de un orden imperial).

Sin embargo, el cambio actual de orden no se ha producido como resultado de un proceso de confrontación armada, sino como un proceso de transformación en la distribución del poder provocado por las propias dinámicas económicas y políticas y el comportamiento de los principales actores y potencias, habilitados para tomar decisiones autónomas dentro del marco previsto (apertura comercial y financiera) o fuera del orden establecido (violación de soberanías, guerras híbridas). El orden liberal ha mutado a través de una fase llamada competición entre potencias y que la Administración Trump ahora llama orden transaccional, pero que podríamos llamar orden de competición geoeconómica transnacional[11].

La idea fundamental de un escenario de estabilización es que el cambio de orden se acepta como un hecho y comienza un proceso de adaptación. Por lo tanto, si este fuera el escenario dominante, estaría comenzando un proceso de reforma y adaptación de las estrategias nacionales, las alineaciones regionales y los acuerdos internacionales y de seguridad. Al mismo tiempo, se afrontaría un refuerzo de las estructuras e instrumentos

[11] El transnacionalismo en las relaciones internacionales estudia las interacciones y los vínculos que cruzan fronteras nacionales, involucrando a actores no estatales como empresas, ONG, grupos sociales y migrantes, y desafiando el enfoque tradicional centrado únicamente en los Estados. Facilita el flujo de personas, bienes, capital e ideas, creando sociedades y políticas que trascienden lo estrictamente nacional, impulsadas por la globalización y la tecnología, y se manifiesta en fenómenos como la cooperación transfronteriza. Aunque el concepto nace del pensamiento globalista liberal, ahora puede asociarse con este orden no sujeto a las limitaciones de la internacionalidad, sino abierto a una dinámica de transacción entre actores estatales y no estatales.

existentes considerados válidos (OTAN, por ejemplo), mientras que se crean otros nuevos para abordar los desafíos y desequilibrios que persisten. El dinamismo económico y la innovación tecnológica no se verían afectados. La aceptación de una jerarquía de actores con mayor poder geoestratégico como fundamento del orden iría de la mano de la exigencia y asunción de compromisos, para lo cual habría que mantener y elaborar normas para limitar las acciones. Los regímenes desestabilizadores y los actores criminales serían identificados y quedarían marginados.

La estabilización, desde un punto de vista realista y pragmático[12], se basa en un *statu quo*, pero requiere una revisión periódica de los equilibrios, y necesita la creación de espacios y proyectos para la cooperación bilateral, regional y multilateral. El orden que, en este caso, es heteropolar, puede tener un significado bipolar, tripolar o multipolar dependiendo del conflicto o desafío al que se enfrente. Pero, a diferencia de otras transiciones históricas, la estabilización de la situación actual no se realiza solo o necesariamente a través de un gran acuerdo, sino mediante una fase de acción y negociación entre actores, poderes y un proceso de adaptación de las normas y organizaciones existentes.

Revisión

La revisión significaría que el orden no ha alcanzado el *statu quo* mínimo para empezar a estabilizarse y, por tanto, las grandes potencias siguen actuando como potencias revisionistas, para mejorar su posición y evitar el ascenso de otras, y para alcanzar sus reclamaciones (Rusia en Ucrania, China en Taiwán, Estados Unidos en el hemisferio occidental, ajustes territoriales en Oriente Medio, la revisión de soberanía en los territorios insulares, el control de los estrechos…).

La situación actual y, por tanto, las tensiones regionales permanecen para aumentar la influencia en un entorno de permanente transición. Y como en este escenario revisionista, se mantiene la limitación de acciones, el proceso de transformación no se deteriora, sino que se prolonga. Al mismo tiempo, la prolongación del periodo revisionista

[12] Para profundizar en la idea de la estabilización del orden internacional desde una visión realista y actualizada, y de enorme trascendencia, puede consultarse KISSINGER, H. *Orden Mundial.* Debate 2016.

significa que no hay suficiente confianza en los actores intermedios para iniciar un proceso de adaptación. El orden liberal, aunque debilitado, se considera como un marco de resistencia al cambio y no como un marco para fortalecer el cambio. Mientras la naturaleza de los actores desestabilizadores no está claramente determinada.

La evolución de este escenario es impredecible porque las demandas geopolíticas son múltiples e interrelacionadas (Pacífico). Pero, por el momento, el periodo revisionista que hemos vivido en la última década ha fortalecido a las grandes potencias globales, e incluso a algunos actores regionales (Arabia Saudí, Marruecos, Corea del Norte). Y, aunque el revisionismo reconoce y promueve un orden multipolar (Conferencia de Shanghái), la realidad es que está conduciendo a un orden bipolar (Estados Unidos/China).

«El mundo, en resumen, es bipolar. Muchas potencias medias son actores influyentes dentro de sus regiones, pero solo Estados Unidos y China superan el umbral de las grandes potencias. Este desarrollo explica la creciente tensión en las relaciones entre Estados Unidos y China y sugiere que a otros países les resultará cada vez más difícil mantenerse al margen del fuego cruzado de la rivalidad. La bipolaridad, por ejemplo, ayuda a explicar la reciente preocupación de Estados Unidos por América Latina, donde China ha ganado una influencia económica y política significativa. A medida que la dinámica entre China y Estados Unidos se vuelve cada vez más competitiva, Washington encontrará tales afirmaciones intolerables, así como China podría negarse igualmente a aceptar la implicación política y militar de Estados Unidos en su propio patio trasero»[13].

Ya sea que la evolución tenga un carácter bipolar, o un carácter cuadripolar si se incluyen a Rusia e India, la realidad es que el revisionismo está excluyendo de este espacio multipolar a países que mantienen el criterio revisionista (defensivo u ofensivo) como objetivo de su estrategia exterior, por ejemplo, para mantener su estatus, en el caso de los europeos, o para aumentar su influencia, en el caso de Brasil, o para promover la desestabilización o el colapso del orden (Irán, Venezuela, actores no estatales como Hamás). Mientras sigue debilitando y poniendo en riesgo a numerosos actores y

[13] *Op. cit.* En cita 4.

potencias intermedias (Alemania, México, Canadá, Australia, Israel), así como a algunas organizaciones y alianzas tradicionales (OTAN, Unión Europea).

Colisión

En caso de que el orden se considere establecido, pero sin acuerdos de estabilización, los países situados en zonas estratégicas y las grandes potencias pueden verse confrontados por cambios en las tendencias energéticas o por la evolución de tecnologías en fases de innovación, o por la competencia no regulada en regiones y dominios abiertos (Ártico, África, océanos, espacio, ciberespacio). El orden entraría entonces en un proceso de colisión. Además, la tendencia hacia la bipolarización en el nuevo orden y la amenaza de la aparición de zonas de influencia conlleva riesgos asociados a una hipotética reactivación de visiones neoimperialistas.

Tal y como expone Michael Bernes: «El futuro hacia el que China y Estados Unidos aspiran a liderar al mundo se parecería a la historia del pasado, concretamente del siglo XIX, cuando, en ausencia de instituciones multilaterales efectivas y de derecho internacional, un grupo de imperios competía por esferas económicas, recursos y control territorial, sin mecanismos que limitaran comportamientos autoritarios y codiciosos»[14]. Por lo tanto, añade el autor, teniendo en cuenta el trasfondo histórico, los líderes mundiales deberían sopesar las ventajas y desventajas antes de repetir los usos transaccionales de antaño, cuyos efectos promovieron la implementación de órdenes mundiales inapropiados.

Y más adelante advierte: «La perspectiva de conflictos constantes entre grandes potencias, por sí sola, fue una amenaza constante durante el siglo XIX, un hecho que debía evitarse en el siglo XXI. La polaridad actual es más numerosa que entonces, con pequeños Estados ejerciendo mayor influencia en el escenario global»[15]. Un enfoque transaccional en asuntos exteriores no generará esferas de influencia estables, sino inestabilidad producida por la competencia sobre quién puede extraer el máximo

[14] *Op. cit.* En cita 8.
[15] *Op. cit.* En cita 8.

beneficio del sistema internacional en términos de comercio y recursos, ignorando la búsqueda de soluciones a los problemas globales.

La colisión puede ser limitada, al estilo de las guerras entre imperios coloniales (Rusia/Imperio británico). La derrota del rival no se persigue, sino su debilitamiento parcial y a largo plazo. O puede ser permanente, cuando el *statu quo* se ve desafiado de forma repetida y periódica, tanto a nivel global (China/Estados Unidos/Estrecho de Taiwán) como regional (Turquía/Siria/Kurdistán). Los actores desestabilizadores permanecen activos en esta dinámica de colisión o se generan nuevos actores.

Por lo tanto, dar por concluido el proceso de transformación del orden sin una visión estratégica de qué y en qué medida negociar para equilibrarlo sería una decisión muy arriesgada por parte de las grandes potencias. O de actores que se sienten especialmente amenazados por un conflicto no resuelto (Israel/Palestina/yihadismo).

Involución

Las grandes potencias llegan a acuerdos para la estabilización del orden, pero dentro de ellas o en alguna región estratégica se producen diferentes procesos de involución. Un escenario que ha estado presente en otros procesos de cambio en el orden internacional, como el fin de la Guerra Fría y el colapso del sistema comunista en la Unión Soviética, y de inmediato en los países satélites de Europa Central, Báltica y del Este. En la actualidad, los procesos de involución podrían tener lugar en sistemas autoritarios, debido a un cambio de líder o grupo líder, pero también en democracias liberales, hipervolatilizadas por la polarización y las guerras híbridas.

Si observamos el clima de opinión en Estados Unidos, muy preocupado por la posibilidad de una mayor implicación militar en Venezuela o en otros territorios, según informó la revista *The Economist*, que refleja los resultados de una encuesta de *Reuters/Ipsos*; y condicionado por la proximidad de las elecciones legislativas y locales de las elecciones de mitad de mandato de 2026, la primera interpretación es que la sociedad estadounidense no está completamente convencida de la necesidad de un cambio agresivo en la política exterior. Además, si observamos el grado de polarización que aún persiste en la política interna, la interpretación es que el riesgo de involución institucional,

aunque poco probable, sigue existiendo en la democracia estadounidense. Por tanto, la política exterior es un elemento sujeto a este clima indefinido e inestable.

Este mismo riesgo de regresión interna persiste en las democracias europeas, que tienen una capacidad de toma de decisiones muy limitada, debido a la polarización recurrente en diferentes países y a las coaliciones gubernamentales multipartidistas que condicionan y ralentizan las decisiones en otros, y en la propia Unión Europea. Pero fuera del entorno democrático, los sistemas autoritarios están igual o más en riesgo, ante la creciente volatilidad externa.

La involución también es un riesgo de carácter regional. Si, por ejemplo, ocurriera alguno de los conflictos abiertos en Oriente Medio, el subcontinente indio o en las fronteras disputadas entre actores regionales, habría un aumento de los enfrentamientos o una colisión abierta. La regresión, por consiguiente, es un escenario de alto riesgo considerando que las grandes potencias poseen armas nucleares, lo que requiere compromisos de acción que no pueden debilitarse en un proceso de estas características.

Europa

La Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de EE. UU. de 2025 marca la ruptura con el orden posterior a 1945. Se distancia explícitamente de la idea de que Estados Unidos seguirá al mando del sistema global, ya que los aliados poderosos deberían asumir la responsabilidad estratégica de sus propias áreas de responsabilidad. Esto va más allá de un argumento presupuestario, es un cambio estructural en la forma en que Washington entiende su misión.

La NSS-2025 afirma que el declive económico queda eclipsado por una perspectiva más sombría: la posible desaparición de la civilización europea, impulsada por la sobrerregulación, la migración descontrolada, la caída en picado de las tasas de natalidad, las restricciones a la libertad de expresión y la pérdida de identidad nacional. Desde esta perspectiva, Europa no es la encarnación de los valores occidentales, sino una advertencia de lo que Estados Unidos debería evitar.

A partir de esta interpretación, la estrategia describe tres acciones dirigidas a Europa: la primera es un aumento drástico del gasto en defensa, previsto a través del llamado Compromiso de La Haya, con un índice de referencia del 5 % del PIB; la segunda es la intervención ideológica mediante el apoyo explícito a lo que el documento denomina «partidos patrióticos europeos»[16], combinada con duras críticas a muchos gobiernos europeos actuales, a los que se describe como débiles, minoritarios y hostiles a la verdadera democracia; y la tercera es la presión geoeconómica a través de la política energética, la política industrial, los aranceles, el apalancamiento financiero y un ataque directo al modelo regulatorio europeo.

La doctrina de NSS-2025 publicada en diciembre, y los acontecimientos de enero en Venezuela, así como la aparición de Groenlandia como territorio aspiracional para los intereses de la Administración Trump, han tenido un impacto significativo en las percepciones y valoraciones de los líderes europeos y han generado una intensa preocupación en los ministerios de Asuntos Exteriores.

Diferentes líderes políticos de Francia, Alemania y la mayoría de los países europeos condenaron la política exterior estadounidense bajo Donald Trump, afirmando, de una u otra manera, que Washington estaba «infringiendo las normas internacionales». En declaraciones inusualmente contundentes y aparentemente descoordinadas, Emmanuel Macron y Frank-Walter Steinmeier advirtieron que el orden internacional basado en reglas de posguerra podría desintegrarse pronto. «Estados Unidos es una potencia consolidada, pero se está distanciando gradualmente de algunos de sus aliados y rompiendo con las normas internacionales que promovió hasta hace poco», dijo Macron al cuerpo diplomático francés en el Palacio del Elíseo, pocos días después de la intervención en Venezuela.

Por su parte, el 15 de enero, la responsable de política exterior de la UE, Kaja Kallas, afirmó que las instituciones europeas estaban sopesando su respuesta si se materializaban los planes de EE. UU. para adquirir Groenlandia. «Los mensajes que

[16] La referencia está recogida textualmente del documento de Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU., publicada en diciembre de 2025, y denota con claridad la orientación ideológica que parcialmente guía el texto. Por tanto, debe entenderse como un aspecto no extrapolable a otro periodo con una Administración distinta en Estados Unidos.

recibimos son extremadamente preocupantes», dijo. «Si esto supone una amenaza real, ¿cuál sería nuestra respuesta?» Y los embajadores de la OTAN en Bruselas también mantuvieron una conversación sobre territorio ártico, donde, según se informa, acordaron que la alianza debería fortalecer la seguridad ártica. «Sin dramas», dijo a *Reuters* un alto diplomático de la OTAN. «Existe un amplio consenso de que la OTAN necesita acelerar el desarrollo de una mayor presencia disuasoria en la región».

Además de las declaraciones de líderes y responsables políticos, el debate y la preocupación social han sido evidentes en los medios de comunicación y en los centros especializados en análisis internacional. En *The Spectator*, Peter Mandelson, exembajador en Washington, ha declarado que el problema «al que nos enfrentamos es la creciente impotencia política de Europa en el mundo». Y la forma de recuperar un asiento en la mesa no es mediante «histrionismos», sino mediante el despliegue colectivo de «poder duro y dinero frío», escribe.

En opinión del profesor Bew, asesor de cuatro primeros ministros, desde Boris Johnson hasta Keir Starmer, Caracas representa tres cosas: primero, una mayor disposición de Estados Unidos a usar el poder ejecutivo para una acción militar rápida; segundo, una nueva reafirmación del mercantilismo estadounidense que insiste en el control estadounidense del petróleo, gas y minerales; y tercero, un cambio hacia un enfoque hemisférico, lo que podría implicar que China y Rusia tendrían más margen de maniobra en otras regiones[17].

La directora de Chatman House, Bronwen Maddox, pronunció un discurso, el 13 de enero, en la Conferencia Anual del prestigioso centro británico, en el que incluyó declaraciones de extraordinaria importancia política y estratégica:

«Hemos tenido del presidente Trump lo que equivale a una revolución. Ha dado a Estados Unidos un papel radicalmente nuevo en el mundo y en el 250.º aniversario de la Declaración de Independencia. Un papel que rechaza los principios sobre los que se fundó Estados Unidos: que el gobierno debe rendir cuentas ante el pueblo… Lo más profundo es que hemos tenido el rechazo de principios del derecho internacional que

[17] En https://www.theguardian.com/commentisfree/2026/jan/08/the-guardian-view-on-the-new-global-disorder-britain-and-europe-must-find-their-own-path (consultada el 14 de enero de 2025).

Estados Unidos ayudó a forjar, aunque a menudo se haya negado a aplicarlos a sí mismo. Venezuela mostró ese rechazo al mundo, seguido de la intención del presidente de adquirir Groenlandia… Eso es un delito flagrante contra la Carta de las Naciones Unidas y, si lo hiciera, adquirir Groenlandia usando la fuerza, sería el fin de la OTAN. Los miembros de la alianza militar más exitosa del mundo ya se ven obligados a contemplar cómo podrían tener que defenderse de su miembro más poderoso».

Aunque los acontecimientos de enero han volatilizado los comentarios e interpretaciones, la realidad es que la política exterior de Estados Unidos en el primer año de este segundo mandato de Donald Trump ha puesto sobre la mesa la mayoría de los análisis recogidos en este trabajo. El orden transitorio llamado competición entre potencias ha alcanzado un nivel de disrupción que nos permite hablar de un orden diferente, de naturaleza transnacional, guiado por los intereses geoeconómicos de los principales actores y potencias y basado en una dinámica transaccional, cuya regulación no está definida ni subyugada por acuerdos establecidos en el orden anterior.

Entre otras incertidumbres, surgen tres factores de riesgo estructurales derivados de la situación actual de Europa hasta 2035. La primera es el desacoplamiento de la seguridad en condiciones de dependencia continua, a medida que Estados Unidos retirara, progresivamente, su contingente en Europa. La NSS-2025 no es un documento de planificación tecnocrático, es un proyecto explícitamente político. Define los intereses nacionales estadounidenses: la protección de la patria, la economía, la base industrial y una comprensión particular del modo de vida estadounidense. Cualquier cosa que no contribuya directamente a estas prioridades queda relegada a un segundo plano. Las instituciones internacionales y los regímenes transnacionales se ven menos como estructuras estabilizadoras y más como posibles amenazas a la soberanía.

La segunda es la renacionalización política, implantada tanto desde dentro del entorno europeo como por el impulso estratégico de Washington, que podría erosionar la lógica supranacional de la Unión Europea. La tercera es el desgaste geoeconómico derivado de la desindustrialización, el aumento sostenido de los costes energéticos, la fuga de cerebros y la pérdida de soberanía tecnológica.

La NSS-2025 se utiliza como precepto y prueba de estrés. Esta afirma que Estados Unidos solo proporcionará seguridad y asociación económica dentro de un marco transaccional estricto que exige adaptación. Europa tiene una alternativa: aceptar un papel subordinado en este marco o utilizar la crisis como catalizador para definir y construir una auténtica autonomía estratégica. El documento también determina que Estados Unidos ya no asumirá el control de la situación por defecto. Se espera que los aliados que se beneficien de la protección estadounidense contribuyan, se alineen y asuman riesgos visibles. Las garantías de seguridad ya no son expresiones de una identidad compartida, sino el resultado de un cálculo coste-beneficio.

La convulsión provocada por el primer año de mandato de Donald Trump ha trasladado a la opinión pública y a los responsables políticos una advertencia de que el propio proyecto estratégico europeo se encuentra amenazado. Este trabajo no pretende concluir con una advertencia semejante sino todo lo contrario. Sería equivocado alterar un proceso de integración tan ambicioso y exitoso como es la Unión Europea y mucho más cuestionar el marco de seguridad euroatlántico de la OTAN, que ha promovido la seguridad, el crecimiento y la estabilidad de las democracias durante décadas. Pero sería mucho más equivocado no tener, no solo la consciencia, sino la certeza de que el orden internacional ha cambiado.

Este resumen de acontecimientos y tendencias pone de manifiesto una realidad que debe de abordarse desde la responsabilidad política e institucional. El compromiso firme en una seguridad euroatlántica compartida pasa hoy por destinar más recursos y elaborar nuevas estrategias para proyectar el marco de convivencia democrático a un entorno más complejo. Pasa por fortalecer el mercado europeo con mayor innovación tecnológica y con una regulación más dinámica y actualizada, para afrontar la dinámica geoeconómica actual y futura.

La polarización política y las doctrinas populistas y ultraprogresistas son responsables del debilitamiento de las democracias. El primer reto pasa hoy por despolarizar unas sociedades que han permanecido irracionalmente enfrentadas para asumir los cambios que se estaban produciendo en el orden internacional, e inconscientemente paralizadas para hacerlos frente. El desorden global ha propiciado el desorden local. Ahora ha

llegado el momento de que el orden nacional y europeo contribuyan a ordenar un mundo cada vez más complejo.

José María Peredo Pombo y
*Enrique Fojón Lagoa**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

26/2026 6 de marzo de 2026

Eduardo Lobo Almazán

Guerra por la verdad: anatomía y defensa frente a la desinformación rusa

Guerra por la verdad: anatomía y defensa frente a la desinformación rusa

Resumen:

Este artículo parte de un hecho incómodo: la desinformación rusa se ha convertido en un vector estratégico que explota sesgos cognitivos y fracturas sociales para polarizar, erosionar instituciones y condicionar elecciones en el espacio OTAN-UE. Con ese telón de fondo, el objetivo es doble: desentrañar el ecosistema ruso —producción, distribución y consumo— y contrastar la respuesta europea y aliada para proponer una hoja de ruta operativa. El método combina el análisis del caso del referéndum en los Países Bajos (2016), la tipificación de técnicas psicológicas —repetición, disponibilidad, efecto durmiente, inconsistencias estratégicas— y la revisión de marcos de la UE (Códigos 2018/2022, DSA) y líneas de la OTAN (conciencia situacional, pre-bunking, coordinación). Los resultados muestran un modelo triádico y adaptativo, sostenido por cinco pilares —comunicaciones oficiales, medios estatales, *proxies*, redes sociales y ciberespacio— que fabrica, amplifica y segmenta narrativas con alta eficacia. La conclusión es clara: las respuestas actuales son necesarias pero insuficientes. Para pasar de la reacción fragmentada a la prevención sistemática se requiere anticipación psicológica, fricción algorítmica, verificación priorizada, mando y control conjunto UE-OTAN con células de respuesta rápida y métricas comunes (KPI), integradas en el ciclo preparar–actuar–aprender con apoyo de IA y *big data*.

Palabras clave:

Desinformación, Rusia, Unión Europea (UE), OTAN, guerra híbrida.

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

War for the Truth: Anatomy and Defense Against Russian Disinformation

Abstract:

This article starts from an uncomfortable fact: Russian disinformation has become a strategic vector that exploits cognitive biases and social fractures to polarize, erode institutions, and shape elections across the NATO–EU space. Against that backdrop, the aim is twofold: to unpack Russia's ecosystem—production, distribution, and consumption—and to contrast European and allied responses to propose an operational roadmap. The method combines case analysis (Netherlands 2016), typifies psychological techniques—repetition, availability, sleeper effect, strategic inconsistencies—and reviews EU frameworks (2018/2022 Codes, DSA) and NATO lines of effort (situational awareness, pre-bunking, coordination). Findings indicate a triadic, adaptive model, anchored in five pillars—official communications, state media, proxies, social networks, and cyberspace—that effectively manufactures, amplifies, and segments narratives. The conclusion is clear: current responses are necessary but insufficient. Moving from fragmented reaction to systematic prevention requires psychological anticipation, algorithmic friction, prioritized verification, NATO–EU command and control with rapid-response cells, and shared metrics (KPIs), all embedded in a Prepare–Act–Learn cycle supported by AI and big data.

Keywords:

Disinformation, Russia, European Union (EU), NATO, Hybrid Warfare.

Introducción

La guerra por la verdad ya no se decide en los despachos, sino en la mente del ciudadano. El modelo ruso *Firehose of Falsehood* convierte la repetición, la disponibilidad y el sesgo de confirmación en munición de precisión: una avalancha multicanal que explota la emoción, la distracción y las burbujas informativas para colonizar la agenda. Este artículo desnuda esa ingeniería psicológica —del efecto de verdad ilusoria al durmiente— y muestra por qué, incluso cuando los mensajes contradictorios aparecen, ganan tracción cuando la fuente goza de autoridad percibida.

Rusia no emite mensajes aislados: opera un ecosistema industrial —«producción, distribución y consumo»— que fabrica relatos, los amplifica mediante *proxies* y *bots* y los inserta en audiencias segmentadas para maximizar la polarización y la erosión institucional. Se radiografía la cadena de valor desinformativa —de la difamación y la contradicción estratégica a la amplificación y su consumo dirigido— para entender una influencia rápida, flexible y de difícil atribución.

El siglo XXI ha convertido la desinformación en vector estratégico: Rusia explota las fisuras de las democracias de la OTAN y la UE para polarizar, deslegitimar instituciones y condicionar elecciones democráticas. El caso de los Países Bajos evidencia cómo una narrativa manufacturada —euroescepticismo, vídeos fabricados, cuentas «zombi», encuadre emocional— penetra en el debate público y desplaza la realidad. Estos ejemplos ofrecen una lectura operativa de esas campañas para extraer palancas de resiliencia y blindaje electoral.

Europa ha alzado una arquitectura dual frente a la desinformación: una UE reguladora que combina autorregulación (Códigos 2018/2022) y *hard law* (DSA), y una OTAN operativa que articula la comprensión del entorno y la implicación pública con la coordinación multinivel. Aquí se contrastan el modelo normativo y el operativo, y se explica cómo se complementan para proteger el ecosistema informativo sin erosionar las libertades.

Por último, el artículo transita del diagnóstico a la prescripción con un enfoque de toda la alianza y toda la sociedad, anclado en el ciclo «preparar–actuar–aprender»: educación y alfabetización mediática, comunicación estratégica interoperable, innovación tecnológica y coherencia normativa UE–OTAN para pasar de la reacción tardía a la prevención sistemática.

La desinformación

El primer paso para diseñar una estrategia eficaz contra la desinformación es conocer la amenaza. El modelo propagandístico ruso, denominado *Firehose of Falsehood* o «manguera de falsedad», resulta eficaz porque manipula sesgos y heurísticos psicológicos que dificultan distinguir verdad de la falsedad[1]. La psicología explica por qué este enfoque logra moldear la opinión pública e influir en el comportamiento.

Rusia difunde una «avalancha de contenidos en múltiples plataformas», incrementando la probabilidad de que sus narrativas sean interiorizadas. Basado en la exposición selectiva, este método explota la repetición y el heurístico de disponibilidad: cuanto más se repite un mensaje, más creíble parece. La familiaridad reduce el pensamiento crítico, y el sesgo de confirmación consolida el impacto cuando el mensaje coincide con creencias previas.

Este modelo «difunde información de forma rápida, continua y repetitiva». La repetición continua provoca el efecto de verdad ilusoria, por el cual las afirmaciones repetidas se perciben como ciertas, especialmente entre audiencias pasivas. Los sesgos cognitivos, las primeras impresiones y las burbujas informativas refuerzan creencias previas y aíslan de visiones alternativas. Reiterar falsedades disminuye su percepción de inmoralidad y facilita su propagación.

La propaganda rusa «ignora la verdad objetiva y explota diversos sesgos psicológicos». El efecto durmiente explica cómo las personas recuerdan el mensaje, pero olvidan su fuente, lo que prolonga su impacto[2]. Unido al sesgo de confirmación, favorece la aceptación de narrativas que encajan con creencias previas, reduciendo la disonancia cognitiva[3]. Al recurrir a emociones como el miedo o la ira, refuerza ideologías y percepciones existentes[4]. En contextos de crisis e incertidumbre, cuando los mensajes oficiales son confusos, la desinformación se propaga con mayor eficacia, como demostró

[1] PAUL, Christopher y MATTHEWS, Miriam. *The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model: Why It Might Work and Options to Counter It*. Santa Monica (CA), RAND Corporation, 2016, p. 2. Disponible en: https://doi.org/10.7249/PE198.
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 14 de enero de 2026.
[2] PAUL y MATTHEWS. *The Russian "Firehose of Falsehood"…*, 2016, p. 6.
[3] NICKERSON, Raymond. «Confirmation Bias: A Ubiquitous Phenomenon in Many Guises», *Review of General Psychology*, vol. 2. Junio de 1998, p. 211. Disponible en: https://doi.org/10.1037/1089-2680.2.2.175; FESTINGER, Leon. *A Theory of Cognitive Dissonance*. Stanford (CA), Stanford University Press, 1957, p. 31.
[4] WESTFALL, Jacob *et al.* «Perceiving Political Polarization in the United States: Party Identity Strength and Attitude Extremity Exacerbate the Perceived Partisan Divide», *Perspectives on Psychological Science*, vol. 10, n.º 2. Marzo de 2015, pp. 145 y 155. Disponible en: https://doi.org/10.1177/1745691615569849.

la pandemia del COVID-19[5]. Esta estrategia maximiza su efecto al aprovechar la vulnerabilidad emocional y cognitiva del público.

Por último, la propaganda rusa «es inconsistente». La inconsistencia también refuerza su impacto. Aunque contradiga la repetición, puede estimular el interés público y la curiosidad, incrementando la credibilidad percibida[6]. Esto se observó en los mensajes cambiantes sobre el vuelo MH17 de Malaysia Airlines[7]. De modo similar, en el caso de la anexión de Crimea (2014), las narrativas inconsistentes del presidente Putin ilustran cómo la inconsistencia no necesariamente daña la influencia cuando señales periféricas —como la autoridad percibida de la fuente— refuerzan la credibilidad[8]. Esta flexibilidad permite adaptar narrativas a los objetivos estratégicos del Kremlin, manteniendo credibilidad a través de medios como *RT* y *Sputnik*[9].

En síntesis, el modelo ruso de desinformación se sustenta en la explotación de heurísticos psicológicos que monopolizan la atención, moldean creencias y mantienen su influencia incluso cuando los mensajes son falsos o contradictorios. Comprender estos mecanismos es esencial para diseñar estrategias eficaces de detección y defensa.

Un enfoque regional. El caso de Rusia

La desinformación rusa opera como un ecosistema compuesto por tres partes: producción, distribución y consumo[10]. Manipula la información, la difunde mediante técnicas de diseminación adaptadas y la dirige contra audiencias diversas para influir en sus percepciones.

[5] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL, Gobierno de España. *Foro contra las Campañas de Desinformación en el ámbito de la Seguridad Nacional: Trabajos 2023.* Madrid (España), Consejo de Seguridad Nacional, 2023, p. 18. Disponible en: https://www.dsn.gob.es/es/documento/foro-contra-campa%C3%B1as-desinformaci%C3%B3n-%C3%A1mbito-seguridad-nacional-trabajos-2023.
[6] REICH, Taly y TORMALA, Zakary, L. «When Contradictions Foster Persuasion: An Attributional Perspective», *Journal of Experimental Social Psychology*, vol. 49, n.º 3. Mayo de 2013, pp. 426 y 438. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.jesp.2013.01.004.
[7] PAUL y MATTHEWS. *The Russian "Firehose of Falsehood"*…, 2016, p. 8.
[8] RUCKER, Derek D., PETTY, Richard E. y BRIÑOL, Pablo. «What's in a Frame Anyway?: A Meta-Cognitive Analysis of the Impact of One versus Two Sided Message Framing on Attitude Certainty», *Journal of Consumer Psychology*, vol. 18, n.º 2. Abril de 2008, pp. 147–148. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.jcps.2008.01.008.
[9] PAUL y MATTHEWS. *The Russian "Firehose of Falsehood"*…, 2016, p. 9.
[10] MATTHEWS, Miriam *et al. Understanding and Defending Against Russia's Malign and Subversive Information Efforts in Europe*. Santa Monica (CA), RAND Corporation, 2021, p. 66. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR3160.html.

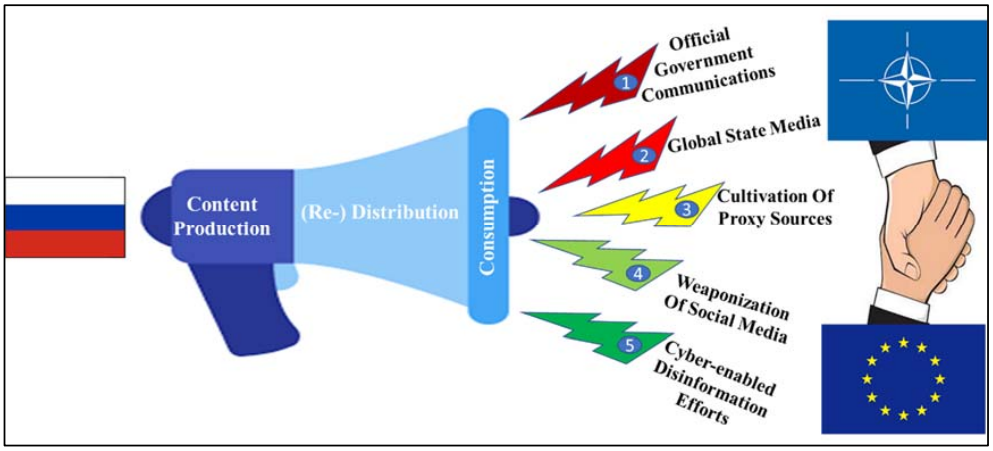


Imagen 1. Modelo patológico de los esfuerzos desinformativos malintencionados de Rusia. Creada por el autor.

Respecto a la fase de «producción», las campañas de desinformación rusas crean y manipulan la información para alcanzar fines estratégicos, difamando a gobiernos, actores no gubernamentales y políticas, mientras fomentan la discordia y promueven actores afines a Moscú[11]. En las elecciones francesas de 2017, medios rusos acusaron a Emmanuel Macron de ser un «agente estadounidense», empleando tópicos antisemitas para erosionar su credibilidad y polarizar al electorado, lo cual incitó a la acción política de teóricos de la conspiración de derecha y explotó las divisiones sociales[12].

A la vez, Rusia amplifica narrativas positivas sobre su identidad, cultura, instituciones y logros, apelando a vínculos históricos con sus audiencias y utilizando grandes eventos internacionales como instrumentos de proyección de poder[13]. Por ejemplo, Rusia glorifica sus eventos internacionales para proyectar poder y desviar las críticas[14].

Para confundir, genera y difunde versiones contradictorias, como en el caso del envenenamiento de Sergei Skripal, creando incertidumbre y desconfianza[15]. Mediante

[11] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 20.
[12] SPUTNIK INTERNATIONAL. «Ex-French Economy Minister Macron Could Be "US Agent" Lobbying Banks' Interests». 2 de abril de 2017. Disponible en: https://sputnikglobe.com/20170204/macron-us-agent-dhuicq-1050340451.html; LOCKWOOD, Erin. «The Antisemitic Backlash to Financial Power: Conspiracy Theory as a Response to Financial Complexity and Crisis», *New Political Economy*, vol. 26, n.º 2. 2021, p. 261. Disponible en: https://doi.org/10.1080/13563467.2020.1841141.
[13] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 20.
[14] SPUTNIK INTERNATIONAL «Success of the World Cup Is "a Nail in Coffin of Mainstream Medi» – *Journalist*. 18 de julio de 2018. Disponible en: https://sputnikglobe.com/20180718/russia-world-cup-mainstream-media-1066453434.html.
[15] JOSHI, Shashank. «Skripal: The Weight of Evidence», *The Interpreter*. 5 de abril de 2018. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/skripal-weight-evidence;
MATTHEWS, Miriam *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 20.

medios estatales y *bots*, difundieron mensajes que desacreditaron a las autoridades europeas con la intención de debilitar la cohesión euroatlántica[16].

La producción de contenidos combina la fabricación, tergiversación y selección parcial de hechos, explotando la emoción y la confusión como armas de influencia global[17].

Con respecto a la «distribución», Rusia distribuye su desinformación mediante una red diversa de actores y canales adaptados a cada contexto[18]. Así, medios controlados por el Estado, como *RT* y *Sputnik,* difunden abiertamente contenidos manipulados para moldear percepciones globales favorables al Kremlin[19].

Otros actores, como la Internet Research Agency (IRA) o WikiLeaks, operan como intermediarios con vínculos opacos[20]. Por ejemplo, en las elecciones estadounidenses de 2016, emplearon acertadamente perfiles falsos para difundir mensajes divisivos y debilitar a Hillary Clinton, alineándose con los intereses estratégicos de Rusia[21].

Asimismo, figuras y medios no afiliados, incluidos influenciadores de ideologías extremas en Europa y EE. UU., pueden amplificar involuntariamente las narrativas rusas, a veces con financiación encubierta. Influenciadores de derecha como Benny Johnson, Tim Pool y Dave Rubin, actores no estatales que, sin saberlo, participaron en operaciones de influencia rusa cuando medios estatales rusos financiaron de forma encubierta sus vídeos en inglés que promovían puntos de vista prorrusos[22].

---

[16] JEANGÈNE VILMER, J. B. *et al. Information Manipulation: A Challenge for Our Democracies*. París (Francia), The Policy Planning Staff (CAPS) of the Ministry for Europe and Foreign Affairs and the Institute for Strategic Research (IRSEM) of the Ministry for the Armed Forces, 2018, p. 94. Disponible en: https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/information_manipulation_rvb_cle838736.pdf.

[17] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 26.

[18] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 31.

[19] RAMSAY, Gordon, y ROBERTSHAW, Samuel. *Weaponising News: RT, Sputnik, and Targeted Disinformation*. Londres (Reino Unido), Policy Institute, King's College London, 2019, p. 107. Disponible en: https://www.kcl.ac.uk/policy-institute/assets/weaponising-news.pdf.

[20] SHERMAN, Justin. *Untangling the Russian Web: Spies, Proxies, and Spectrums of Russian Cyber Behavior*. Washington, D.C., Atlantic Council, 2022, pp. 10–11. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/09/Untangling-the-Russian-Web-Spies-Proxies-and-Spectrums-of-Russian-Cyber-Behavior-1.pdf.

[21] JANKOWICZ, Nina. *How to Lose the Information War: Russia, Fake News, and the Future of Conflict*. Londres (Reino Unido), I. B. Tauris, 2020, p. 9. Disponible en: eBook Collection (EBSCOhost): https://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&AuthType=shib&db=nlebk&AN=2471429&authtype=athens&site=ehost-live&scope=site&custid=s2983631.

[22] LYNGAAS, Sean y PASSATINO, Jonathan. «Right-Wing Influencers Say They Were Dupes in an Alleged Russian Influence Operation. They Are Keeping Their Millions for Now», *CNN*. 13 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.cnn.com/2024/09/13/media/right-wing-media-influencers-tenet-russian-money/index.html; SUDERMAN, Alan y SWENSON, Alison. «Right-Wing Influencers Were Duped to Work for Covert Russian Operation, US Says», *Associated Press*. Septiembre de 2024. Disponible en: https://apnews.com/article/russian-interference-presidential-election-influencers-trump-999435273dd39edf7468c6aa34fad5dd.

Rusia utiliza medios tradicionales, plataformas digitales y redes sociales como principales canales para alcanzar a sus audiencias objetivo[23]. Ejemplos incluyen los mensajes engañosos del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso tras el caso Skripal en *Twitter* (ahora X), o la difusión masiva de contenidos por RT y YouTube[24]. Asimismo, foros organizados por *proxies* y comunicados oficiales refuerzan esta estrategia[25].

En conjunto, la multiplicidad de actores y plataformas permite a Rusia diseminar su desinformación de forma eficaz, ocultar su origen y generar la apariencia de movimientos espontáneos alineados con sus intereses estratégicos.

Por último, el «consumo» de la desinformación rusa constituye la fase final del ecosistema. Las audiencias objetivo absorben contenidos diseñados para manipular la opinión pública y reforzar la polarización. Rusia orienta sus mensajes hacia grupos demográficos específicos mediante narrativas culturales, históricas y políticas que consolidan sesgos y desconfianza institucional.

Su alcance incluye al público general, élites e influenciadores[26]. En Europa, explota tanto a la extrema derecha como a la izquierda, con mensajes antioccidentales y antisistema, generando cámaras de eco que amplifican la discordia y minan la confianza en la OTAN y la UE[27]. Las elecciones estadounidenses de 2020 ilustran esta dinámica: la interferencia rusa buscó debilitar a Joe Biden mediante granjas de *trolls* y redes sociales controladas por la IRA, repitiendo tácticas ya empleadas en 2016 para dividir y reducir la participación electoral[28].

[23] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, pp. 36–37.
[24] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION (@mfa_russia). «In connection with the accusations of poisoning S. #Skripal and his daughter in #Salisbury, we suggest you to read the article published in 2004 by the #UK 'Guardian' on the activities of the Defence Science and Technology Laboratory in Porton Down». https://theguardian.com/science/2004/may/06/science.research https://t.co/ht2hZ7193y". Twitter/X, 27 de marzo de 2018. Disponible en: https://x.com/mfa_russia/status/978502879655944192; MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 37.
[25] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, pp. 32–33.
[26] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 38.
[27] ROBINSON, Linda *et al. Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses*. Santa Monica (CA), RAND Corporation, 2018, p. 66. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1772.html.
[28] BURRETT, Tina. «Feeling the Bern? Russian Media Reporting on the U.S. Democratic Party's Presidential Primaries», *Russian Analytical Digest*, n.º 253. Junio de 2020, p. 14; BURRETT. *Feeling the Bern?*, 2020, p. 14; HARRIS, Shane *et al.* «Bernie Sanders Briefed by US Officials that Russia is Trying to Help His Presidential Campaign», *The Washington Post*. Febrero de 2020. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/national-security/bernie-sanders-briefed-by-us-officials-that-russia-is-trying-to-help-his-presidential-campaign/2020/02/21/5ad396a6-54bd-11ea-929a-64efa7482a77_story.html.

Rusia también apela a vínculos culturales, religiosos e históricos. Narrativas como las anti-LGTBQ+ resuenan en Europa del Este, donde se proyecta a Moscú como defensora de los valores tradicionales frente a una «Gayropa» decadente[29].

El uso de *bots*, *astroturfing*, cuentas automatizadas y manipulación de los algoritmos en redes sociales amplifica la difusión[30]. Con esto consigue generar la apariencia humana de los mensajes, como se evidenció en EE. UU. (2016 y 2020). Los *bots* inundaron las redes con contenido divisivo, ampliando su alcance y logrando involucrar a audiencias inadvertidas, cuyas voces reforzaron la legitimidad de los mensajes[31].

Los métodos empleados por Rusia se adaptan al entorno mediático: medios tradicionales en el Este, redes sociales en el Oeste[32]. Su eficacia varía; en regiones prorrusas como Hungría, donde los medios locales replican abiertamente las narrativas, la influencia de la desinformación rusa es considerablemente mayor[33]; en aquellas zonas menos receptivas se requieren métodos encubiertos que crean esa sensación de apoyo[34]. Sin embargo, en los países bálticos o Finlandia, el público las rechaza, reflejado en el descenso de apoyo a símbolos soviéticos, como evidencia el descenso de participación en las celebraciones del 9 de mayo, fecha de la victoria soviética sobre Alemania[35].

Claramente, la maquinaria de desinformación rusa opera mediante un ecosistema sofisticado de producción, distribución y consumo, sustentado en cinco pilares clave: comunicaciones oficiales, medios estatales globales, fuentes *proxy*, redes sociales y ciberespacio[36]. Su estructura le permite proyectar una narrativa flexible, descentralizada y

[29] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, pp. 38–39; DI MARCOBERNARDINO, Andrea. «Anti-LGBTQ+ Propaganda: How Russia Persecutes SOGI Minorities as Part of Its Anti-Western Rhetoric», *The Security Distillery*. 29 de junio de 2024. Disponible en: https://thesecuritydistillery.org/all-articles/anti-lgbtq-propaganda-how-russia-persecutes-sogi-minorities-as-part-of-its-anti-western-rhetoric; STRAND, Cecilia *et al. Disinformation Campaigns About LGBTI+ People in the EU and Foreign Influence*. Briefing PE653.644. Bruselas (Bélgica), European Parliament, 2021, p. 7. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/653644/EXPO_BRI(2021)653644_EN.pdf.

[30] LAZER, David M. J. *et al.* «The Science of Fake News», *Science*, vol. 359, n.º 6380. Marzo de 2018, p. 1095. Disponible en: https://doi.org/10.1126/science.aao2998.

[31] SHAO, Chengcheng, *et al.* «The Spread of Low-Credibility Content by Social Bots», *Nature Communications*, vol. 9, n.º 1. Noviembre de 2018, pp. 1-2. Disponible en: https://doi.org/10.1038/s41467-018-06930-7.

[32] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 39.

[33] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 40.

[34] KREKÓ, Péter, *et al. The Weaponization of Culture: Kremlin's Traditional Agenda and the Export of Values to Central Europe*. Budapest (Hungría), Political Capital, 2016, p. 7. Disponible en: https://politicalcapital.hu/wp-content/uploads/PC_reactionary_values_CEE_20160727.pdf.

[35] MATTHEWS, *et al. Understanding and Defending*…, 2021, p. 40; JEANGÈNE VILMER, *et al. Information Manipulation*…, 2018, p. 66.

[36] GLOBAL ENGAGEMENT CENTER. *GEC Special Report: Russia's Pillars of Disinformation and Propaganda Ecosystem*. Washington, D.C., Department of State, agosto de 2020, p. 8. Disponible en: https://www.state.gov/wp-content/uploads/2020/08/Pillars-of-Russia%E2%80%99s-Disinformation-and-Propaganda-Ecosystem_08-04-20.pdf.

difícil de atribuir. Los medios estatales refuerzan mutuamente estas narrativas, respondiendo rápidamente a objetivos políticos y manteniendo un enfoque constante en desacreditar a los adversarios percibidos. Y, aunque la UE haya sancionado a medios como RT y Sputnik, Rusia se adapta mediante nuevos dominios y plataformas, explotando los tiempos de respuesta más lentos de las democracias occidentales[37]. Pese a resultados dispares, la desinformación rusa sigue siendo un instrumento estratégico de *Soft Power* o *Smart Power*, que erosiona la cohesión social y desafía la resiliencia democrática global.

Un enfoque práctico. El siglo XXI

Desde el fin de la Guerra Fría y el ascenso de Putin, la desinformación rusa ha tenido como blanco a los países de la OTAN y la UE. Su propósito ha sido explotar divisiones sociales, debilitar la cohesión, polarizar la política y erosionar alianzas para alcanzar objetivos geopolíticos. Comprender estas campañas es esencial para diseñar una estrategia eficaz. El caso del referéndum celebrado en los Países Bajos ofrece lecciones clave para fortalecer la resiliencia, promover la alfabetización digital, proteger los procesos electorales y equilibrar las contramedidas con los valores democráticos.

El referéndum holandés de 2016 sobre el Acuerdo de Asociación UE-Ucrania ejemplifica cómo Rusia explotó el euroescepticismo para influir en la opinión pública. A través de medios como RT y Sputnik, amplificó narrativas que presentaban a Ucrania como corrupta y dependiente, difundiendo falsedades como la supuesta crucifixión de un niño o vídeos manipulados con soldados del batallón Azov quemando una bandera holandesa[38]. Aunque Bellingcat desmintió estos contenidos y los vinculó a la IRA, la campaña reforzó los esfuerzos rusos al mostrar a Ucrania como un riesgo para la estabilidad europea[39].

[37] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Decision (CFSP) 2022/351 of 1 March 2022 Amending Decision 2014/512/CFSP Concerning Restrictive Measures in View of Russia's Actions Destabilising the Situation in Ukraine*. Official Journal of the European Union, serie L, n.º 65, febrero de 2022, pp. 6–7. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0351&qid=1727289198407; COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Council Decision (CFSP) 2023/1566 of 28 July 2023 Amending Decision 2014/145/CFSP Concerning Restrictive Measures in Respect of Actions Undermining or Threatening the Territorial Integrity, Sovereignty and Independence of Ukraine*. Official Journal of the European Union, serie L, n.º 190 I, julio de 2023, pp. 21–27. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023D1566.

[38] HIGGINS, Andrew. «Fake News, Fake Ukrainians: How a Group of Russians Tilted a Dutch Vote», *The New York Times*, sección World. Nueva York (NY), 16 de febrero de 2017. Disponible en: https://www.nytimes.com/2017/02/16/world/europe/russia-ukraine-fake-news-dutch-vote.html.

[39] BELLINGCAT INVESTIGATION TEAM. «Behind the Dutch Terror Threat Video: The St. Petersburg "Troll Factory" Connection», *Bellingcat*. 3 de abril de 2016. Disponible en: https://www.bellingcat.com/news/uk-and-europe/2016/04/03/azov-video; DELOY, Corinne y JOANNIN, Pascale. «The Dutch Reject the Association Treaty

Imagen 2. Imagen fabricada de miembros del Batallón Azov quemando la bandera holandesa[40].

Rusia también aprovechó movimientos euroescépticos locales. El blog *GeenStijl* replicó la retórica anti-UE y las narrativas de Putin, describiendo el acuerdo como una amenaza a la soberanía rusa y a la identidad europea como producto del Euromaidán, además de tildar al gobierno ucraniano de neonazi[41]. Figuras políticas como Harry van Bommel (parlamentario de izquierdas) y Thierry Baudet (líder del partido Foro por la Democracia) amplificaron estos mensajes, otorgándoles legitimidad y contribuyendo al rechazo del acuerdo[42].

El caso holandés demuestra cómo Rusia utiliza sesgos psicológicos como el efecto de verdad ilusoria y la exposición selectiva, entre otros, para reforzar prejuicios anti-UE y antiucranianos. Mediante narrativas contradictorias y mensajes adaptados, el Kremlin alineó sus esfuerzos con el Modelo Estratégico de Desinformación rusa descrito, alimentando la confusión y la desconfianza hacia la UE.

Las lecciones del referéndum evidencian la necesidad de adoptar medidas integrales contra la desinformación: análisis de vulnerabilidad, planes de contingencia, marcos legales y educación ciudadana. Fortalecer la resiliencia requiere también formar a los

between the EU and Ukraine», *Policy Paper* 388, European Issues. París (Francia), Foundation Robert Schuman, 2016, p. 2. Disponible en: https://server.www.robert-schuman.eu/storage/en/doc/questions-d-europe/qe-388-en.pdf.

[40] BELLINGCAT INVESTIGATION TEAM. *Behind the Dutch Terror…,* 2016.

[41] VASSEUR, Tom. «The Dutch-Ukraine Referendum: Between Apathy and Antipathy», *Green European Journal*. 30 de marzo de 2016. Disponible en: https://www.greeneuropeanjournal.eu/the-dutch-ukraine-referendum-between-apathy-and-antipathy.

[42] HIGGINS. *Fake News, Fake Ukrainians…*, 2017.

partidos, proteger a los medios, cooperar con las plataformas digitales y promover la colaboración internacional en buenas prácticas[43].

Un enfoque estratégico. La Unión Europea y la OTAN

La UE afronta la desinformación mediante un enfoque mixto que combina autorregulación voluntaria y legislación obligatoria, buscando proteger el entorno informativo europeo sin vulnerar derechos fundamentales como la libertad de expresión.

Su marco se basa en el *Código de buenas prácticas sobre la desinformación* (2018) y su *versión reforzada* (2022), junto con la *Ley de Servicios Digitales* (DSA, 2022)[44]. Los códigos voluntarios recomiendan que, plataformas como «Meta, Google, X y TikTok», se sumen a la desmonetización de la desinformación, la transparencia en la publicidad política y el apoyo a verificadores e investigadores[45]. El código reforzado amplió estos compromisos a 44 medidas, creando un centro de transparencia y priorizando la alfabetización mediática, la eliminación de cuentas falsas y la promoción de información fiable.

La DSA, complementariamente, impone obligaciones vinculantes a las plataformas digitales, especialmente a las de gran tamaño, sobre moderación de contenidos, transparencia publicitaria y gestión de riesgos mediante auditorías independientes. Su propósito es garantizar un espacio digital seguro, predecible y respetuoso con la Carta de Derechos Fundamentales de la UE.

Además, la UE ha actuado frente a amenazas concretas como la desinformación rusa. Prohibió la emisión de RT y Sputnik tras la invasión de Ucrania y, en 2022, impulsó la

[43] BRATTBERG, Erik, y MAURER, Timothy. *Russian Election Interference: Europe's Counter to Fake News and Cyber Attacks*. Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 2018, pp. 1–2 y 29–32. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2018/05/russian-election-interference-europes-counter-to-fake-news-and-cyber-attacks?lang=en.

[44] EUROPEAN COMMISSION. *2018 Code of Practice on Disinformation*. Bruselas (Bélgica), European Commission, 2018. Disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2018-code-practice-disinformation; EUROPEAN COMMISSION. *2022 Strengthened Code of Practice on Disinformation*. Bruselas (Bélgica), European Commission, 2022. Disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation; THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. *Regulation (EU) 2022/2065 of the European Parliament and of the Council of 19 October 2022 on a Single Market for Digital Services and Amending Directive 2000/31/EC (Digital Services Act)*. Official Journal of the European Union, serie L 277, octubre de 2022, pp. 1–102.

[45] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL. *Foro contra las Campañas de Desinformación…*, 2023, p. 256.

creación de la Red Europea de Estándares de Verificación de Hechos (EFCSN), que agrupa a 45 medios de 30 países bajo un código ético común[46].

Por último, el proyecto de Ley de Inteligencia Artificial (2021) refuerza este compromiso al exigir que los contenidos generados por IA sean claramente identificables, adaptando la regulación a los nuevos desafíos tecnológicos[47].

Imagen 3. La estrategia de la Unión Europea. Creada por el autor

En síntesis, la estrategia de la UE contra la desinformación evoluciona de forma cíclica: desde la autorregulación de 2018 hasta la regulación plena de la DSA, perfeccionando continuamente sus herramientas para fortalecer la transparencia, la confianza y la integridad del ecosistema informativo europeo. No obstante, como la desinformación continúa haciendo daño, esta estrategia es insuficiente.

Aunque no existe un documento único, «la estrategia de la OTAN» frente a la desinformación se basa en un modelo de doble vía centrado en la comprensión y la implicación, reforzado por diversos elementos estratégicos que aumentan su capacidad para afrontar la guerra informativa en el entorno actual de seguridad[48].

[46] EUROPEAN FACT-CHECKING STANDARDS NETWORK (EFCSN). «Frequently Asked Questions. What Is the EFCSN?», *European Fact-Checking Standards Network* (EFCSN), consultado el 27 de septiembre de 2024. Disponible en: https://efcsn.com.
[47] DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD NACIONAL,.*Foro contra las Campañas de Desinformación*…, 2023, p. 25.
[48] NATO. *NATO's Approach to Countering Disinformation*. NATO, noviembre de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_219728.htm.

La comprensión del entorno informativo es el «primer pilar»[49]. Mediante su capacidad de evaluación, la OTAN analiza de forma continua las fuentes de desinformación, las narrativas hostiles y los comportamientos emergentes. El *Concepto Estratégico de 2022*, aprobado en la Cumbre de Madrid, identifica a Rusia como actor clave y subraya la necesidad de contrarrestar tácticas híbridas[50]. Ejemplos concretos de respuesta institucional incluyen la Rapid Response Unit británica, que detecta campañas rusas; las Fuerzas Armadas de Lituania, que monitorizan la propaganda; y la Oficina del Director de Inteligencia Nacional de EE. UU., que incluye a Rusia entre las principales amenazas.

El «segundo pilar» es la implicación pública, basada en la comunicación transparente y anticipatoria (*pre-bunking*)[51]. La OTAN combate las narrativas falsas antes de su difusión, informando con hechos a través de redes sociales y su web. Así, EE. UU. y el Reino Unido divulgaron inteligencia previa a la invasión de Ucrania en 2022, neutralizando los pretextos rusos[52]. El Comunicado de Bruselas de 2021 reafirmó la promoción de valores democráticos y la necesidad de amplificar voces creíbles[53]. Al abordar los mitos sobre sus ejercicios en Europa del Este, la OTAN demuestra que la comunicación proactiva es parte esencial de su estrategia.

El «tercer pilar» es la coordinación con aliados y socios, incluida la cooperación con la UE, el G7 y empresas tecnológicas[54]. A través del Sistema de Alerta Rápida de la UE, la OTAN comparte análisis y buenas prácticas frente a la desinformación. La Cumbre de Vilna de 2023 reforzó esta colaboración, y la iniciativa OTAN 2030 destacó la resiliencia como primera línea de defensa ante amenazas híbridas[55].

[49] NATO. *NATO's Approach*…, 2023.
[50] HEADS OF THE STATES AND GOVERNMENTS OF THE NATO ALLIES. *NATO 2022 Strategic Concept*. Madrid (España), NATO STRATCOM, 2022, p. 4. Disponible en: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf.
[51] NATO. *NATO's Approach*…, 2023.
[52] DEVLIN, Kayleen, HORTON, Jacob y ROBINSON, Olga. «Ukraine Crisis: Is Russia Staging "False Flag" Incidents?», *BBC News*. 23 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/news/60470089.
[53] HEADS OF THE STATES AND GOVERNMENTS OF THE NATO ALLIES. *Brussels Summit Communiqué Issued*. NATO, 14 de junio de 2021. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_185000.htm.
[54] NATO. *NATO's Approach*…, 2023.
[55] HEADS OF THE STATES AND GOVERNMENTS OF THE NATO ALLIES. *Vilnius Summit Communiqué*. NATO, 7 de noviembre de 2023. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_217320.htm.

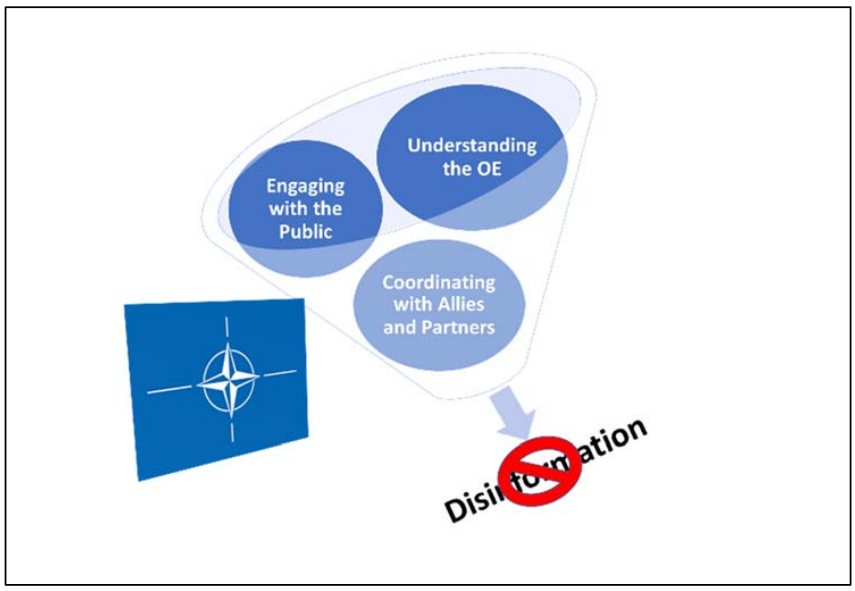


Imagen 4. La estrategia de la OTAN. Creada por el autor

En resumen, la estrategia de la OTAN refleja una cultura estratégica defensiva basada en la conciencia situacional, la comunicación proactiva y la cooperación. Este enfoque integral demuestra su compromiso con la transparencia, la resiliencia y los valores democráticos, y sirve de base para futuras recomendaciones políticas frente a la desinformación rusa. Sin embargo, al igual que la estrategia de la UE, sigue siendo insuficiente.

Prospectiva

La UE y la OTAN afrontan un desafío creciente ante la desinformación rusa, una amenaza sofisticada que erosiona la confianza pública y los valores democráticos. Sus estrategias requieren mayor coherencia y coordinación, avanzando hacia un enfoque conjunto de toda la alianza y toda la sociedad. Basado en el modelo «preparar, actuar y aprender» de Pamment *et al.*, este enfoque propone integrar educación, alfabetización mediática,

comunicación estratégica e innovación tecnológica para construir una defensa proactiva y resiliente[56].

La «preparación» es esencial para fortalecer la resiliencia institucional y social. La alfabetización mediática, la concienciación y la formación crítica permiten identificar la manipulación emocional y los sesgos cognitivos que sustentan la desinformación. Centros como el Hybrid Center of Excellence (CoE), Strategic Communication (StratCom) CoE y el Baltic Center for Media Excellence deben coordinarse con universidades y diversas ONG para desarrollar programas específicos y herramientas de detección basadas en inteligencia artificial. Un marco estratégico y legislativo común permitirá anticipar amenazas y reforzar las defensas sociales.

Una respuesta efectiva exige «actuar» mediante una coordinación multinivel frente a campañas activas y sus canales de difusión. La armonización de narrativas militares y civiles refuerza la credibilidad institucional y contrarresta la propaganda de actores estatales y sus *proxies*. Las herramientas de verificación automática y las alianzas público-privadas deben combatir *bots* y amplificadores encubiertos, promoviendo contenidos fiables y rompiendo burbujas informativas. A su vez, los marcos legales deben disuadir la producción y distribución de desinformación, todo ello sin comprometer los principios democráticos.

«Aprender» mediante una evaluación constante de campañas pasadas permite mejorar las respuestas futuras. Documentar narrativas hostiles —como las anti-LGTBQ+ en Europa del Este— facilita detectar vulnerabilidades y diseñar contracampañas adaptadas. La inteligencia artificial y la aplicación de técnicas de análisis de *big data* ayudan a identificar patrones de manipulación y sesgos explotados. Fomentar la transparencia y el debate público mediante líderes e influenciadores refuerza la confianza social y reduce la exposición a la manipulación digital.

En general, defenderse de la desinformación rusa requiere una estrategia integral, tecnológica y adaptativa que combine la capacidad institucional de la OTAN y la UE con la resiliencia de la sociedad civil. La preparación fortalece las defensas, la acción coordinada garantiza respuestas efectivas y el aprendizaje continuo asegura la adaptación

[56] PAMMENT, James *et al. Countering Information Influence Activities: The State of the Art*. Research Report Version 1.4. Lund (Suecia), Department of Strategic Communication, Lund University, 2018, pp. 85–86. Disponible en: https://rib.msb.se/filer/pdf/28697.pdf.

frente a amenazas cambiantes. Este enfoque conjunto permitirá proteger los valores democráticos y consolidar una defensa sostenible frente al marco estratégico ruso de desinformación.

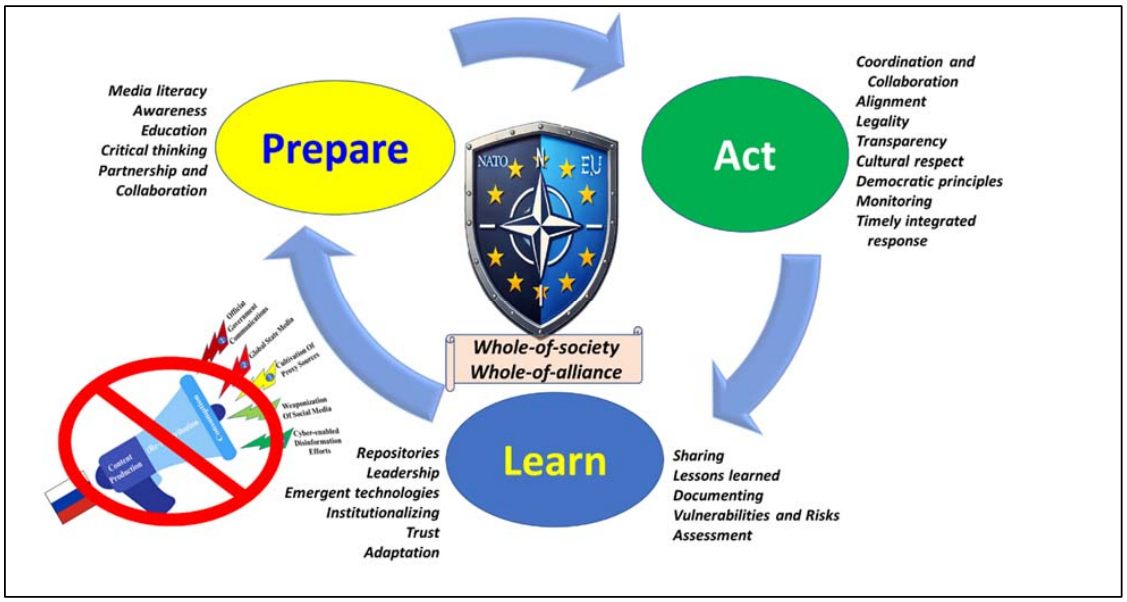


Imagen 5. La estrategia propuesta. Creada por el autor

Conclusiones

La desinformación rusa funciona mediante la combinación de volumen, velocidad y variabilidad: repite hasta generar ilusión de verdad, explota sesgos y crisis, y oculta incoherencias. Contrarrestarla exige anticipación psicológica (*pre-bunking*), fricción algorítmica a la repetición, verificación lateral sostenida, protocolos de crisis con desclasificación rápida y formación en sesgos. Este enfoque convierte el diagnóstico en ventaja operativa.

El modelo ruso es triádico y está apoyado en cinco pilares —comunicaciones oficiales, medios estatales, *proxies*, redes sociales y ciberespacio— con fabricación, contradicción calculada y segmentación. Degradarlo implica actuar en toda la cadena: producción y *proxies* (*pre-bunking* y sanciones), distribución (frenar repetición, retirar *bots* y *astroturfing*, auditar plataformas) y consumo (inoculación narrativa, prioridad a verificadores y

portavoces). Al integrarse en células conjuntas de la UE–OTAN de respuesta rápida, reduciría la superficie de ataque y aumentaría los costes del adversario.

La evidencia (Países Bajos) muestra un patrón estable: amplificación coordinada, bulos y explotación emocional, con efectos de verdad ilusoria, confirmación y erosión de confianza. La respuesta requiere ciclos continuos de vulnerabilidad-contingencia, acuerdos con plataformas para cortar o limitar la repetición de desinformación y redes estables de *pre-bunking* y verificación con KPI de detección, retirada y alcance.

La UE y la OTAN aportan capacidades complementarias: la UE regula (moderación transparente, auditorías, priorización de información fiable), y la OTAN añade alerta situacional y coordinación aliada. Para cerrar brechas se requiere ejercer un mando y control conjunto, *playbooks* comunes, *pre-bunking* paneuropeo con métricas bien definidas, auditorías técnicas a plataformas y formación generalizada en resiliencia cognitiva a toda nuestra sociedad.

El futuro depende de un ciclo permanente «preparar–actuar–aprender». Preparar implica elevar el umbral cognitivo con alfabetización, pensamiento crítico y coordinación entre centros de excelencia y sociedad civil. Actuar supone sincronizar narrativas, alianzas público-privadas y degradación técnica de *bots* y *astroturfing* sin dañar derechos fundamentales. Aprender implica un análisis continuo de narrativas hostiles, técnicas de *big data* para identificar y desenmascarar los patrones y un liderazgo basado en la transparencia. Operativizar este ciclo mediante una célula conjunta constituida por la UE y la OTAN, ejercicios periódicos y KPI compartidos permitirá pasar de reacción fragmentada a prevención sistemática y blindar los valores democráticos.

La verdad es el terreno decisivo del siglo XXI: no defenderla no es neutralidad, es capitulación estratégica.

Eduardo Lobo Almazán
Comandante de Transmisiones del Ejército de Tierra.
Graduado en Psicología, DEM y graduado del US-Army CGSC y SAMS

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

27/2026 09/03/2026

Juan Embid Sánchez

El cisne negro de los semiconductores: implicaciones estratégicas de la ruptura tecnológica china en litografía extrema

El cisne negro de los semiconductores: implicaciones estratégicas de la ruptura tecnológica china en litografía extrema

Resumen:

A comienzos de 2025, la revelación de un prototipo funcional de litografía ultravioleta extrema (EUV) en Shenzhen, liderado por el excientífico de ASML Lin Nan, ha materializado el «cisne negro» que la inteligencia occidental consideraba improbable a corto plazo. Este artículo analiza cómo China, bajo un esquema de «Proyecto Manhattan» estatal, ha logrado sortear el cerco de sanciones tecnológicas mediante rutas físicas alternativas (láseres de estado sólido/SSMB) en lugar de la mera replicación. Se examinan las consecuencias inmediatas de este hito con la erosión del «Escudo de Silicio» de Taiwán, la ineficacia de la política de contención estadounidense y la urgente necesidad de que Europa y España reevalúen su posición de autonomía estratégica ante un escenario de paridad tecnológica dual (civil-militar) que llega una década antes de lo previsto.

Palabras clave:

Seguridad económica, litografía EUV, semiconductores, China, tecnologías de doble uso, autonomía estratégica, SSMB, seguridad nacional.

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

Juan Embid Sánchez

The Black Swan of Semiconductors: Strategic Implications of China's Technological Breakthrough in Extreme Lithography

Abstract:

In early 2025, the unveiling of a working prototype of extreme ultraviolet (EUV) lithography in Shenzhen, led by former ASML scientist Lin Nan, has brought about the «Black Swan» that Western intelligence considered unlikely in the short term. This article analyses how China, under a state-run «Manhattan Project» scheme, has managed to circumvent the technological sanctions embargo through alternative physical routes (solid-state lasers/SSMB) rather than mere replication. It examines the immediate consequences of this milestone with the erosion of Taiwan's «Silicon Shield», the ineffectiveness of US containment policy and the urgent need for Europe and Spain to reassess their position of strategic autonomy in the face of a scenario of dual technological parity (civil-military) that is arriving a decade earlier than expected.

Keywords:

Economic Security, EUV Lithography, Semiconductors, China, Dual-Use Technologies, Strategic Autonomy, SSMB, National Security.

Introducción. La teoría del cisne negro en la geopolítica actual

La historia de la estrategia militar y las relaciones internacionales está llena de eventos que, una vez materializados, reescriben las reglas del juego de forma instantánea. El 2025 pasará a los anales de la historia tecnológica no solo como el año en el que China anunció su capacidad operativa en litografía ultravioleta extrema (EUV), sino como el momento en que se hizo evidente el fracaso de la arquitectura de contención diseñada por Occidente durante la última década.

Para comprender la magnitud de este suceso es imperativo acudir a la teoría formulada por Nassim Nicholas Taleb a principios de siglo. Un «cisne negro» se define por tres atributos fundamentales. Primero, es una rareza que habita fuera del reino de las expectativas normales pues nada en el pasado apunta de forma convincente a su posibilidad. Segundo, produce un impacto extremo. Tercero, y quizás el más relevante para el análisis que nos ocupa, la naturaleza humana nos empuja a inventar explicaciones para su ocurrencia después del hecho, haciéndolo explicable y predecible[1].

Hasta comienzos de 2025, la comunidad de inteligencia occidental y los analistas del mercado de semiconductores operaban bajo un paradigma de seguridad que consideraba la litografía EUV como el «foso» definitivo. La creencia generalizada sostenía que la complejidad de estas máquinas, compuestas por más de 100.000 piezas y dependientes de una cadena de suministro globalizada bajo control estadounidense y europeo, hacía imposible que una nación aislada pudiera replicarlas antes de 2035. Esta narrativa se vio reforzada por las múltiples rondas de sanciones y controles de exportación, como la CHIPS and Science Act o el acuerdo trilateral entre Estados Unidos, Japón y los Países Bajos[2]. Se asumió erróneamente que la innovación tecnológica de vanguardia era indisoluble de los sistemas políticos liberales y de la cooperación internacional abierta.

[1] TALEB, N. N. *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable*. United States, Random House Publishing Group, 2007. ISBN: 9781588365835, 1588365832. Disponible en (Google Books): https://www.google.es/books/edition/The_Black_Swan/gWW4SkJjM08C?hl=en
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 16 de enero de 2026.
[2] ALLEN, G. C. *Choking off China's Access to the Future of AI*. Washington D.C., CSIS (Center for Strategic and International Studies), 2023. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/choking-chinas-access-future-ai

Sin embargo, el anuncio proveniente de los laboratorios de Shenzhen, bajo la dirección técnica de Lin Nan, antiguo científico de la propia ASML, ha desmantelado esta presunción de invulnerabilidad. La presentación de un prototipo funcional basado en fuentes de luz de microagrupamiento en estado estacionario (SSMB, por sus siglas en inglés) supone un desafío existencial al monopolio de ASML. Esta compañía neerlandesa, considerada la «joya de la corona» tecnológica de Europa, ostentaba hasta la fecha la exclusividad mundial en la fabricación de máquinas de litografía ultravioleta extrema, los únicos dispositivos capaces de imprimir los circuitos más avanzados que dan vida a la inteligencia artificial moderna.

El éxito chino no solo demuestra la capacidad técnica de Pekín, sino que revela una profunda «ceguera cognitiva estratégica» por parte de Occidente. Al centrarnos obsesivamente en bloquear el acceso de China a la cadena de suministro de ASML, descuidamos la posibilidad de que el adversario pudiera eludir esas restricciones mediante un cambio de paradigma físico. Es decir, las sanciones estaban diseñadas para impedir que China replicara la técnica occidental de disparar láseres contra gotas de estaño para generar luz; sin embargo, Pekín ha optado por una ruta física totalmente distinta, utilizando principios de aceleradores de partículas para generar esa misma radiación. Este movimiento, que invalida la eficacia de los bloqueos comerciales al cambiar las reglas de la física aplicada, constituye un ejemplo de manual del fenómeno de innovación conocido como *leapfrogging* o salto de rana, donde el competidor rezagado no sigue los pasos del líder, sino que ataja por un camino inexplorado para adelantarlo.

Este evento cumple rigurosamente con las características del cisne negro descritas por Taleb. Fue considerado improbable por los planificadores de la OTAN y el Pentágono, quienes confiaban en que las restricciones comerciales de 2023 y 2024 sofocarían el avance chino. Su impacto es extremo, ya que invalida *de facto* la efectividad de las sanciones actuales y futuras, tal y como sugiere la precipitada reacción de la Casa Blanca al anunciar nuevos aranceles punitivos apenas cinco días después del descubrimiento[3]. Y finalmente, ya han comenzado a surgir voces que racionalizan el

[3] «US to impose new tariffs on Chinese legacy chips following Shenzhen breakthrough», *Reuters*. 23 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/us-impose-tariffs-chips-china-2025-12-23/

evento *a posteriori*, argumentando que la inversión masiva estatal china hacía inevitable este desenlace, ignorando que hace apenas un mes esos mismos analistas tildaban el esfuerzo chino de «gasto ineficiente».

La ruptura del monopolio de la litografía avanzada no es un simple hito industrial. Representa el fin de la ilusión de control unilateral sobre las tecnologías críticas. Europa, y por extensión España, se enfrentan ahora a un escenario donde la dependencia tecnológica ya no es unidireccional. La materialización de este cisne negro obliga a replantear desde cero los conceptos de autonomía estratégica y seguridad económica, pues el adversario no solo ha cruzado el Rubicón tecnológico, sino que ha quemado las naves de la dependencia occidental en la orilla.

El «Proyecto Manhattan» de los chips

La sorpresa estratégica de 2025 no puede explicarse únicamente por la acumulación de capital o la voluntad política. Requiere comprender la confluencia de dos factores que Occidente subestimó sistemáticamente: el retorno de talento de élite formado en el propio ecosistema occidental y la apuesta por una arquitectura física radicalmente distinta a la estandarizada por la industria.

De la imitación a la innovación

Durante años, la narrativa predominante en Washington y Bruselas sostuvo que China solo podía avanzar mediante la ingeniería inversa o el espionaje industrial. Sin embargo, el avance de Shenzhen está indisolublemente ligado a la figura de Lin Nan, un perfil que encarna el fracaso de la política de retención de talento occidental. Antiguo científico principal en la división de metrología de fuentes de luz de ASML y discípulo de la Premio Nobel Anne L'Huillier[4], Lin no regresó a China en 2021 para copiar máquinas existentes, sino para resolver los problemas fundamentales que limitaban la tecnología actual.

[4] «Former ASML head scientist Lin Nan drives China's latest EUV breakthrough», *South China Morning Post*. 29 de abril de 2025. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/science/article/3308204/former-asml-head-scientist-lin-nan-drives-chinas-latest-euv-breakthrough

Su liderazgo al frente del equipo conjunto de la Universidad de Tsinghua y el Instituto de Óptica y Mecánica Fina de Shanghái (SIOM) ha sido instrumental. A diferencia de los esfuerzos anteriores de la empresa china SMEE (Shanghai Micro Electronics Equipment), que intentaban replicar las lentes y espejos de ASML con resultados mediocres, el equipo de Lin Nan recibió un mandato similar al del Proyecto Manhattan original, ignorar la viabilidad comercial inmediata y centrarse en la viabilidad física de una nueva fuente de luz. Este enfoque permitió a China saltarse dos décadas de desarrollo incremental que ataban a las empresas occidentales a sus propias patentes heredadas.

Este avance no es un caso aislado, sino la punta de lanza de una estrategia demográfica que Occidente ignoró; la repatriación sistemática de la élite científica.

Lin Nan no es una anomalía; es el arquetipo de una tendencia que se ha acelerado desde 2022. Si bien el famoso «Plan de los Mil Talentos» fue oficialmente desmantelado ante el escrutinio del FBI, Pekín lo sustituyó silenciosamente por el programa «Qiming» (Ilustración). Este esquema, operado bajo estricto secreto por el Ministerio de Industria y Tecnología de la Información, ofrece subsidios de vivienda y bonificaciones de firma de hasta 5 millones de yuanes (aprox. 700.000 dólares) para atraer a expertos en semiconductores y otras materias de interés formados en el MIT, Stanford o Delft[5].

Lo paradójico es que esta fuga de cerebros inversa fue catalizada, en gran medida, por la propia paranoia occidental. Iniciativas como la China Initiative del Departamento de Justicia de EE. UU., diseñada para purgar la influencia china en la academia, crearon un «efecto de enfriamiento» *(chilling effect)* que empujó a miles de científicos de origen chino —muchos de ellos con ciudadanía estadounidense— a regresar a China, donde se les garantizaba inmunidad legal y presupuestos ilimitados[6].

[5] «China quietly recruits overseas chip talent as US tightens curbs», *Reuters*. 24 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.reuters.com/technology/china-quietly-recruits-overseas-chip-talent-us-tightens-curbs-2023-08-24
[6] XIE, Y. *et al.* «Caught in the crossfire: Fears of Chinese–American scientists», *Proc. Natl. Acad. Sci.* U.S.A. 120 (27) e2216248120, 2023. https://doi.org/10.1073/pnas.2216248120

¿Por qué fallaron las predicciones occidentales?

Para entender por qué el bloqueo de componentes falló, es necesario descender brevemente a la física del problema. La tecnología occidental, monopolizada por ASML, utiliza un método conocido como LPP (Laser Produced Plasma). Simplificando, consiste en disparar un láser de dióxido de carbono de alta potencia contra gotas microscópicas de estaño fundido que caen a gran velocidad; al vaporizarse, el estaño emite luz ultravioleta extrema (EUV). Es un proceso de una complejidad mecánica asombrosa, sucio (genera residuos) y extremadamente difícil de escalar en potencia[7]. Las sanciones occidentales fueron efectivas aquí al bloquear el acceso de China a los láseres de CO_2 de la empresa alemana Trumpf y a las ópticas de Zeiss necesarias para este método específico.

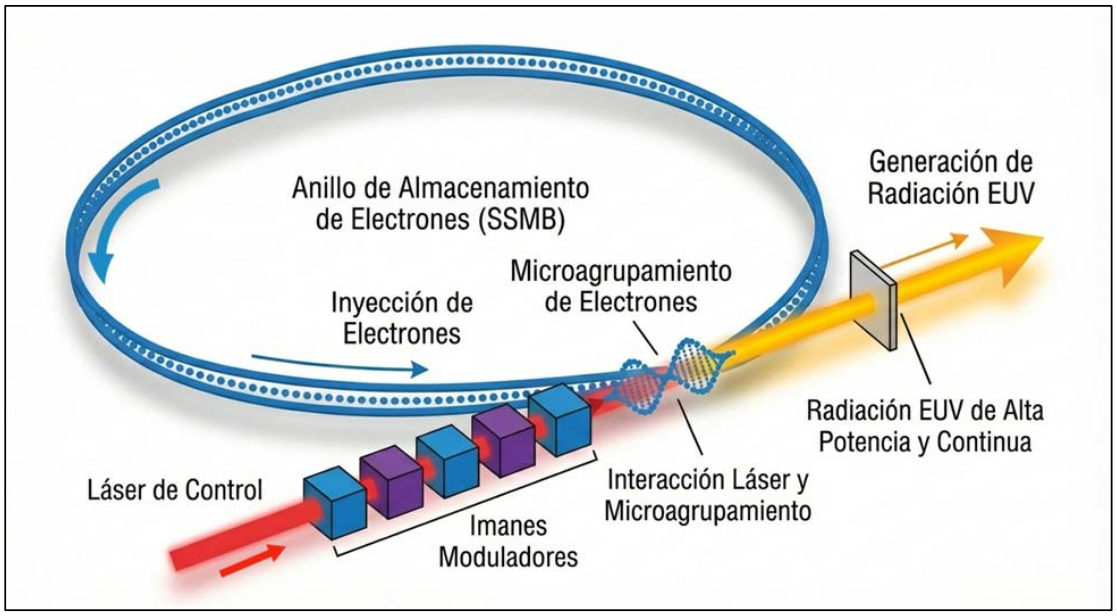


Figura 1. Esquema conceptual de la fuente de luz SSMB (Steady-State Microbunching). A diferencia de la litografía tradicional, este sistema utiliza un anillo de almacenamiento de electrones para generar radiación EUV de alta potencia y continua. Fuente: elaboración propia.

[7] DENG, X., CHAO, A., FEIKES, J. *et al*. «Experimental demonstration of the mechanism of steady-state microbunching». *Nature* 590. 2021, 576–579. https://doi.org/10.1038/s41586-021-03203-0

El error de cálculo fue asumir que esa era la única forma de generar luz EUV. El prototipo chino, basado en la teoría del microagrupamiento en estado estacionario (SSMB o Steady-State Microbunching), cambia radicalmente la premisa. En lugar de disparar a gotas de metal, utiliza un acelerador de partículas (un anillo de almacenamiento de electrones de unos 150 metros de circunferencia) para obligar a los electrones a agruparse en patrones precisos. Al girar dentro del anillo, estos «paquetes» de electrones emiten una luz EUV continua, pura y de altísima potencia[8].

La ironía estratégica radica en que los componentes necesarios para construir un acelerador de partículas —imanes, tubos de vacío, sistemas de radiofrecuencia— son de uso común en la física de altas energías y no estaban sometidos al mismo nivel de control estricto que los componentes de litografía. China pudo adquirir o fabricar internamente la infraestructura para su «fábrica de luz», mientras los ojos de la inteligencia occidental vigilaban la importación de láseres industriales.

La fábrica de fotones

El tercer aspecto de esta ruptura es el cambio de modelo industrial. Mientras que ASML vende máquinas individuales (del tamaño de un autobús) que se instalan dentro de una fábrica, la propuesta china de Lin Nan convierte la propia fábrica en la máquina.

El diseño SSMB revelado en Shenzhen no es un dispositivo que se pueda meter en un contenedor; es una infraestructura masiva donde un anillo acelerador central genera la luz y la distribuye mediante haces a múltiples estaciones de litografía periféricas. Esto ofrece una ventaja que Occidente no puede replicar a corto plazo, la escalabilidad. Mientras TSMC o Intel luchan por comprar máquinas de ASML a 350 millones de euros la unidad, China está construyendo «centrales de fotones» capaces de alimentar decenas de líneas de producción simultáneamente.

Aunque los analistas más escépticos señalan correctamente que China aún enfrenta desafíos en los fotorresinados —químicos sensibles a la luz— y en la tasa de

[8] BAUERLE DANZMAN, S. & GILLI, A. *China's Progress in Semiconductor Manufacturing Equipment*. Center for Security and Emerging Technology (CSET), Georgetown University, 2023. Disponible en: https://cset.georgetown.edu/publication/chinas-progress-in-semiconductor-manufacturing-equipment/

rendimiento (*yield*) de los chips producidos, el hito físico ya se ha alcanzado. El «muro» de la física que se creía insalvable para una nación sancionada ha sido, en realidad, circunnavegado.

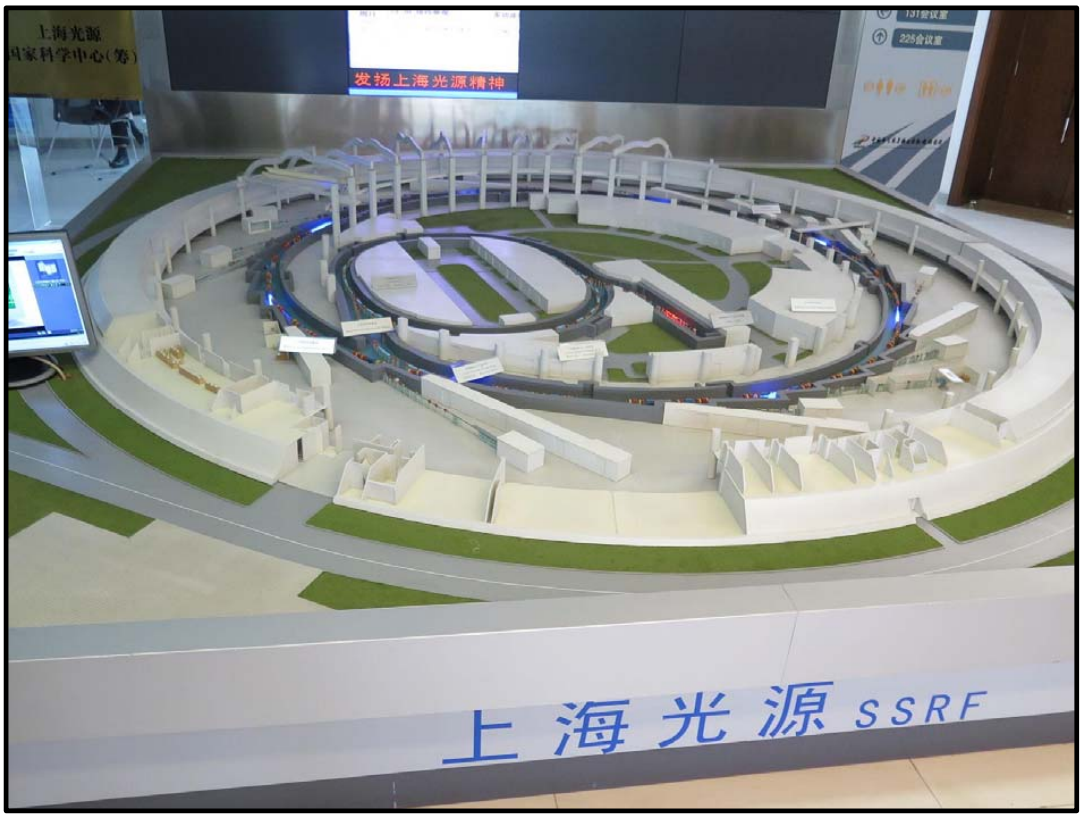


Figura 2. Instalaciones del Sincrotrón de Shanghái (SSRF). La tecnología SSMB requiere infraestructuras de esta magnitud, transformando el concepto de litografía pasando de una máquina instalada en una fábrica, a una fábrica que es, en sí misma, la máquina. Fuente: Galaxyharrylion via Wikimedia Commons, bajo licencia CC BY-SA 3.0.

El fracaso de la disuasión económica y el control de exportaciones

El avance tecnológico chino representa la refutación empírica de la teoría de la «militarización de la interdependencia» que ha guiado la política exterior transatlántica desde 2019. La premisa era seductora en su simplicidad: dado que las cadenas de valor de los semiconductores eran hipercentralizadas y atravesaban cuellos de botella controlados por Estados Unidos y sus aliados —diseño en California, litografía en los

Países Bajos, óptica en Alemania—, bastaría con cerrar esos puntos de paso para estrangular el ascenso tecnológico de China. Sin embargo, el tiempo ha demostrado que las sanciones actuaron no como un muro de contención, sino como un poderoso incentivo para la autarquía acelerada.

Revisión de las sanciones 2019-2024

La estrategia de control de exportaciones, iniciada con la inclusión de Huawei en la Entity List y culminada con los controles radicales del 7 de octubre de 2022 y el acuerdo trilateral de 2023, se basó en una visión estática del mercado. Se asumió que China aceptaría una posición de subordinación tecnológica perpetua para mantener el acceso a los mercados globales. Este error de cálculo ignoró la capacidad de movilización de recursos de un Estado-partido cuando este percibe una amenaza existencial.

Lejos de paralizar la industria china, el bloqueo occidental eliminó la competencia extranjera del mercado interno chino, entregando *de facto* una base de clientes cautiva a empresas locales como SMIC (Semiconductor Manufacturing International Corporation) y Huawei. Al cortar el acceso a los chips de Nvidia o a las máquinas de ASML, Occidente forzó a las tecnológicas chinas, que antes preferían comprar soluciones extranjeras probadas, a invertir y depurar las soluciones nacionales incipientes. Lo que en 2020 eran productos inferiores, en 2025 se han convertido en estándares maduros gracias a la inyección masiva de capital y la iteración forzosa producto del aislamiento.

La reciente reacción de la Administración estadounidense, anunciando apresuradamente nuevos aranceles punitivos sobre los chips «legados» (*legacy chips*) apenas días después del avance de Lin Nan, es sintomática de esta impotencia estratégica. Como informan las agencias internacionales, Washington busca ahora gravar la tecnología que China ya domina, una medida que llega tarde y que apenas disimula el colapso de la estrategia de negación tecnológica.

La resiliencia de la cadena de suministro china y el dilema europeo

Mientras Estados Unidos optaba por la confrontación directa, Europa se ha visto arrastrada a una guerra comercial para la que no estaba preparada, evidenciando las costuras de su propia falta de autonomía. La cadena de suministro china ha demostrado una resiliencia opaca pero efectiva, articulada a través de una red de empresas «pantalla» y fondos de inversión estatales que financiaron el desarrollo del SSMB lejos del escrutinio de los reguladores occidentales.

Para la Unión Europea, el escenario actual es el peor de los mundos posibles. Al alinearse ciegamente con los controles de exportación estadounidenses, empresas europeas clave perdieron cuota en su mayor mercado, China, sin lograr frenar el avance tecnológico de Pekín. Este alineamiento ha dejado a Europa en una posición de vulnerabilidad diplomática y comercial, poniendo de manifiesto la dificultad del viejo continente para definir una postura propia que equilibre seguridad y prosperidad económica. Analistas de inteligencia geopolítica ya advertían que el paradigma de la relación UE-China se estaba fracturando bajo la presión de una rivalidad sistémica mal calibrada, donde Europa asumía los costes económicos de una contención que, a la postre, ha resultado ineficaz[9].

Impacto en los mercados occidentales

La consecuencia más inmediata del avance del SSMB es la pérdida de valor del «botón nuclear» de las sanciones. Hasta ayer, la amenaza de cortar el suministro de repuestos para máquinas DUV o EUV era la carta más fuerte en la manga de la diplomacia occidental. Hoy, con la existencia de una ruta tecnológica alternativa y soberana en China, esa carta ha perdido su valor.

Los mercados ya han comenzado a descontar esta nueva realidad. La caída en la valoración bursátil de los gigantes del equipamiento de semiconductores refleja el temor a que China, liberada de la necesidad de importar herramientas occidentales, pase de

[9] «El paradigma de la relación UE-China como reflejo de la dificultad europea», *Lisa News*. 14 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.lisanews.org/internacional/el-paradigma-de-la-relacion-ue-china-como-reflejo-de-la-dificultad-europea/

ser el mayor cliente del mundo a convertirse, hacia 2030, en un competidor global que inunde el mercado con chips de alta gama a precios subvencionados. La disuasión económica ha fallado porque se basó en la arrogancia de creer que la física avanzada era patrimonio exclusivo de las democracias liberales.

Implicaciones geopolíticas y de seguridad

Si la ruptura del monopolio de la litografía EUV es un terremoto económico, sus réplicas en el ámbito de la seguridad global tienen el potencial de provocar un tsunami geopolítico. La estrategia de seguridad en el Indopacífico durante la última década ha descansado sobre una premisa tácita pero fundamental, la interdependencia tecnológica actuaba como un freno a la guerra. Este equilibrio, conocido coloquialmente como el «Escudo de Silicio», está hoy en peligro de disolución.

El fin de la «destrucción mutua asegurada» económica en Taiwán

La teoría del Escudo de Silicio postulaba que una invasión china de Taiwán era improbable, ya que destruiría las fundiciones de TSMC (Taiwan Semiconductor Manufacturing Company), de las cuales dependía la propia economía china para funcionar. Taiwán no solo era una isla; constituía el nodo crítico de la cadena de valor digital de Pekín.

El avance de la tecnología y la validación del SSMB alteran drásticamente este cálculo estratégico. Si China logra escalar esta tecnología hacia la producción en masa para 2028-2030, como sugieren las nuevas proyecciones, la dependencia de Pekín respecto a los chips taiwaneses dejará de ser existencial para volverse meramente conveniente. En términos de la teoría de la disuasión, se reduce el «coste de oportunidad» de una acción militar.

Para los planificadores del Ejército Popular de Liberación (EPL), la autonomía en litografía EUV elimina el mayor temor de un escenario de bloqueo o invasión con el corte total del suministro de chips avanzados por parte de Occidente. Si China posee su propia «fábrica de fotones» en el continente, inmune a los misiles y sanciones occidentales, la

destrucción o captura de TSMC deja de ser un requisito previo para su supervivencia económica y se convierte en un objetivo puramente geopolítico. Esto paradójicamente aumenta la probabilidad de conflicto, ya que Pekín podría calcular que puede sobrevivir a un desacoplamiento forzoso postconflicto, una resiliencia que no poseía en 2024[10,11].

Figura 3. Distribución de las fundiciones de semiconductores en Taiwán, cerca de la costa oeste en lugares potenciales para un hipotético desembarco chino. La extrema concentración geográfica de la capacidad de manufactura global constituye el llamado «Escudo de Silicio», cuya disuasión se debilita ante la nueva autonomía tecnológica china. Fuente: elaboración propia basada en el mapa de NordNordWest (Wikimedia Commons), bajo licencia CC BY-SA 3.0. a partir de datos de ubicación pública de TSMC.

[10] «The Silicon Shield Erosion: Fortifying Taiwan Against Geopolitical Shocks», *Institute for Security and Development Policy (ISDP)*. 2025. Disponible en: https://www.isdp.eu/the-silicon-shield-erosion-fortifying-taiwan-against-geopolitical-shocks/

[11] «Taiwan's Silicon Shield: The Role of Semiconductors in Cross-Strait Relations», *European Guanxi*. 2024. Disponible en: https://www.europeanguanxi.com/post/taiwan-s-silicon-shield-the-role-of-semiconductors-in-cross-strait-relations

Aplicaciones de doble uso

Más allá de Taiwán, la soberanía en chips de 5 nm, 3 nm y nodos inferiores tiene implicaciones directas en el equilibrio militar global. Hasta ahora, las sanciones buscaban degradar la capacidad china para entrenar grandes modelos de inteligencia artificial (IA) y desarrollar sistemas de armas autónomos. La lógica era simple, sin chips de vanguardia (como los H100 de Nvidia) no hay IA militar de primera clase.

La tecnología SSMB rompe este cuello de botella. Permite a China fabricar procesadores dedicados a la IA con densidades extremas sin pedir permiso a Washington. Esto tiene una traducción directa en el campo de batalla que abarca tres dimensiones críticas. En el ámbito de la guerra cognitiva y la ciberseguridad, otorga una capacidad ilimitada para entrenar modelos de lenguaje y algoritmos de descifrado que requieren potencia de cómputo masiva. Simultáneamente, impulsa el desarrollo de sistemas no tripulados, facilitando el despliegue de enjambres de drones autónomos con procesamiento en el borde o *edge computing*, capaces de operar en entornos de guerra electrónica denegados sin depender de enlaces de datos constantes. Por último, supone una mejora sustancial en las armas hipersónicas, perfeccionando los sistemas de guiado y maniobra de misiles balísticos y de la serie DF-ZF, cuya aviónica requiere chips de altísimo rendimiento y resistencia térmica[12].

La estrategia de «Fusión Militar-Civil» de China garantiza que la innovación nacida en los laboratorios de Shenzhen se transfiera inmediatamente a los programas del EPL, cerrando la brecha cualitativa que Estados Unidos esperaba mantener al menos hasta la década de 2040.

La reacción de Estados Unidos

Ante el fracaso de la contención económica —el «arma» del Departamento de Comercio—, es previsible que Estados Unidos transfiera el peso de su estrategia hacia el Departamento de Defensa. Si no se puede frenar el desarrollo tecnológico de China,

[12] *Military and Security Developments Involving the People's Republic of China: Annual Report to Congress*. Department of Defense, Office of the Secretary of Defense. 2023. Disponible en: https://media.defense.gov/2023/Oct/19/2003323409/-1/-1/1/2023-MILITARY-AND-SECURITY-DEVELOPMENTS-INVOLVING-THE-PEOPLES-REPUBLIC-OF-CHINA.PDF

la única opción para Washington es acelerar el propio o prepararse para mitigar sus efectos militares.

Esto augura una transición peligrosa. La rivalidad dejará de librarse en las listas de exportación y los aranceles para trasladarse a una carrera armamentística clásica y a una consolidación de alianzas militares (AUKUS, QUAD, OTAN en el Pacífico). El riesgo de este nuevo escenario es que elimina las «zonas grises» de la competencia. Cuando el comercio deja de ser el vehículo de la relación bilateral, los canales diplomáticos se atrofian y la probabilidad de un error de cálculo cinético aumenta exponencialmente.

El «momento unipolar» de la tecnología ha terminado. Occidente debe asumir que se enfrenta a un rival que ya no necesita robar planos para construir el futuro, sino que ha encontrado su propia física para diseñarlo.

El impacto para Europa y España

Si Estados Unidos pierde la hegemonía absoluta y China gana la soberanía tecnológica, Europa corre el riesgo de convertirse en el daño colateral de este reajuste tectónico. El cisne negro de Shenzhen expone las vulnerabilidades de una Unión Europea que ha fiado su relevancia geopolítica al poder regulatorio —el «Efecto Bruselas»— y a nichos de excelencia tecnológica que, como demuestra el caso de ASML, ya no son inexpugnables.

La vulnerabilidad del «campeón oculto»

Durante la última década, la narrativa de la soberanía digital europea se ha sostenido sobre la empresa neerlandesa ASML. La existencia de un monopolio europeo en la maquinaria de litografía permitía a Bruselas sentarse en la mesa de negociación de las superpotencias. La aparición de la tecnología SSMB china no implica la obsolescencia inmediata de ASML, pero erosiona fatalmente su valor estratégico a largo plazo.

El riesgo para Europa es doble. Por un lado, la pérdida de la exclusividad tecnológica reduce el apalancamiento diplomático de la UE frente a China. Por otro, la industria europea de semiconductores (STMicroelectronics, Infineon, NXP), que depende en gran

medida del mercado chino para sus chips de potencia y automoción, se enfrenta ahora a un competidor que avanza hacia la autosuficiencia total. Si China puede fabricar sus propias máquinas de litografía avanzada, el siguiente paso lógico es la sustitución de importaciones en los sectores industriales donde las empresas europeas aún lideran. La política de alineamiento acrítico con las sanciones estadounidenses ha acelerado la creación de competidores chinos que, financiados por el Estado, acabarán disputando los mercados globales a las firmas europeas[13].

El fracaso de la contención tecnológica obliga a la UE a una profunda reflexión doctrinal. La estrategia de «*de-risking*» (reducción de riesgos) sin «*decoupling*» (desacoplamiento) se ha demostrado insuficiente. Europa ha pagado el precio económico de las restricciones comerciales sin lograr el objetivo de seguridad de frenar el avance militar chino.

En este nuevo escenario de 2026, Europa debe decidir si continúa siendo el escudero de una estrategia estadounidense fallida o si busca una verdadera «autonomía estratégica abierta». Esto implica reconocer que el control de exportaciones ya no es una herramienta viable para detener el desarrollo chino. La prioridad debe cambiar de intentar poner zancadillas al corredor más rápido —China— a entrenar más fuerte para no quedarse atrás. Esto requiere blindar los activos críticos europeos y diversificar las cadenas de suministro, asumiendo que la tecnología de doble uso china estará presente en el mercado global, nos guste o no.

Recomendaciones para España

Para España, este cambio de paradigma llega en un momento crítico de ejecución de sus fondos de recuperación y su estrategia industrial, por lo que el impacto del avance chino debe reorientar las prioridades nacionales en tres ejes fundamentales.

En primer lugar, es necesaria una revisión del PERTE Chip y una apuesta decidida por la fotónica. Intentar competir en la carrera de los nanómetros para la fabricación de chips

[13] *European Business in China Position Paper 2025/2026*. European Union Chamber of Commerce in China. 2025. Disponible en: https://www.europeanchamber.com.cn/en/publications-archive/1373/European_Business_in_China_Position_Paper_2025_2026

de vanguardia es una batalla perdida para España frente a los subsidios masivos de Estados Unidos y China. Sin embargo, el éxito chino con el SSMB, basado en luz y óptica, valida la importancia de la fotónica integrada, un campo donde España posee centros de excelencia mundial en Valencia, Vigo o Madrid. La estrategia española debería pivotar hacia el diseño de arquitecturas alternativas como RISC-V y la fotónica, donde aún se puede generar propiedad intelectual soberana, en lugar de obsesionarse con atraer megafábricas que quizás lleguen tarde al mercado.

En segundo lugar, se requiere la implementación de un Esquema Nacional de Seguridad Microelectrónica. Ante la proliferación de chips de alto rendimiento de origen no controlado, el Ministerio de Defensa, bajo la dirección técnica del Centro Criptológico Nacional, debe establecer una Certificación de Origen Seguro para componentes críticos. Esto implica pasar de una política de confianza en el proveedor a un modelo de «confianza cero» o *Zero Trust* en el *hardware*. Se propone la creación de un laboratorio de análisis forense de silicio dentro del Campus Tecnológico de Defensa, capaz de auditar la ausencia de puertas traseras en los chips adquiridos para sistemas de armas, independientemente de si el proveedor es asiático o un integrador europeo que subcontrata la fabricación. La trazabilidad del silicio debe elevarse al mismo nivel de exigencia que la clasificación de la información que procesa[14].

Finalmente, España debe potenciar la diplomacia científica a través del Barcelona Supercomputing Center, una infraestructura crítica en el ecosistema europeo. Ante la ruptura del monopolio de computación, España debe potenciar este activo como un nodo de cooperación neutral, atrayendo talento que pueda sentirse alienado por la polarización entre Washington y Pekín, y liderando el desarrollo de una soberanía europea en supercomputación que no dependa ni de *hardware* americano ni chino a largo plazo, en línea con la European Processor Initiative.

En definitiva, para España y Europa, el cisne negro chino no es una señal para levantar muros más altos, sino para correr más rápido en las áreas donde aún tenemos ventaja competitiva, antes de que la nueva física de Shenzhen las haga obsoletas.

[14] ARTEAGA, F. *Tecnología y autonomía estratégica en la Defensa española*. Elcano Policy Paper, Real Instituto Elcano, 2021. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/policy-paper/tecnologia-y-autonomia-estrategica-en-la-defensa-espanola/

Conclusiones

La historia de la tecnología militar nos enseña que los monopolios son, por naturaleza, efímeros. Sin embargo, la velocidad y la forma en que China ha roto el cerco de la litografía ultravioleta extrema en 2025 obligan a una revisión dolorosa pero necesaria de nuestros esquemas de seguridad. Aunque hemos categorizado este evento como un «cisne negro» debido a su impacto traumático y su ruptura con las proyecciones lineales, un análisis desapasionado sugiere que tiene mucho de «rinoceronte gris», una amenaza altamente probable, visible en los *papers* académicos y en el retorno masivo de talento, que decidimos ignorar amparados en una falsa sensación de superioridad técnica.

La lección fundamental de este hito no es ingenieril, sino estratégica. La política de contención, basada en la premisa de que se podía congelar el desarrollo de una superpotencia negándole el acceso a herramientas específicas, ha fracasado. Al cerrar la puerta de ASML, Occidente no detuvo a China; simplemente la obligó a abrir una ventana nueva y más grande a través del cambio de paradigma físico del SSMB. El resultado es paradójico, buscando preservar nuestra ventaja, hemos acelerado el nacimiento de un competidor totalmente autónomo, inmune ya a la palanca de las sanciones y con una capacidad de producción potencialmente superior.

Para el entorno euroatlántico, y específicamente para España, las implicaciones son severas. El «Escudo de Silicio» que protegía el *statu quo* en el estrecho de Taiwán se ha fracturado, elevando el riesgo de un conflicto cinético para el que la disuasión económica ya no sirve de contrapeso. Entramos en una fase de bipolaridad tecnológica real, donde la seguridad nacional ya no puede fiarse a la esperanza de que el adversario no tenga los chips adecuados. El adversario los tiene, los entiende y, en breve, los exportará.

En definitiva, el amanecer de la era de la litografía soberana china marca el fin del «momento unipolar» de la tecnología digital. La respuesta de Occidente no puede ser levantar muros más altos alrededor de un jardín que ya no es exclusivo, sino volver a la raíz de su propio éxito, la innovación radical, la inversión en ciencia básica y la protección

de sus cadenas de valor, no mediante prohibiciones, sino mediante la excelencia. El tiempo de la negación ha terminado; el tiempo de la competencia extrema ha comenzado.

Juan Embid Sánchez
Cofundador de Logicode

Documento
Opinión

28/2026 12 de marzo de 2026

*Luis Francisco Rey Arroyo**

Europa ante la hegemonía depredadora y el poder duro

Europa ante la hegemonía depredadora y el poder duro

Resumen:

Este artículo examina cómo la dinámica de la actual mutación geopolítica afecta al espacio euroatlántico y la analiza a través de un marco estructurado en torno a varios ejes interconectados. En primer lugar, establece una analogía histórica entre el actual escenario geopolítico de la Unión Europea (UE) y la Italia del *cinquecento*, con el fin de destacar las vulnerabilidades de un poder económico que carece de una arquitectura de seguridad propia. Esto permite, en segundo lugar, examinar la dicotomía entre la importancia geopolítica de Europa y el riesgo de caer en una suerte de «vasallaje» estructural frente a potencias externas.

A continuación, el artículo profundiza en la naturaleza de la relación con los Estados Unidos (EE. UU.) para determinar si su comportamiento se corresponde con el de un aliado depredador, analizando las implicaciones de este en una Alianza Atlántica que se está transformando hacia un modelo puramente transaccional.

Al mismo tiempo, aborda el papel de Rusia como una amenaza directa que reintroduce métodos de ocupación territorial y coerción militar. Asimismo, el estudio incorpora la proyección de China como el competidor estratégico a largo plazo, cuya presión multidimensional desafía cada vez más tanto los estándares de seguridad como el orden normativo occidental.

Por último, el estudio concluye señalando la encrucijada a la que se enfrenta Europa: consolidar una autonomía estratégica respaldada por capacidades militares o resignarse a una soberanía debilitada, en la que el futuro de la ciudadanía europea se decida fuera de sus fronteras.

Palabras clave:

Alianza, autonomía estratégica, esferas de influencia, Europa, geopolítica, OTAN, realismo, 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.

Europe in the face of predatory hegemony and hard power

Abstract:

This article examines how the dynamics of the ongoing geopolitical shift affect the Euro-Atlantic space, using a framework structured around several interconnected axes. First, it draws a historical analogy between the European Union's (EU) current geopolitical environment and Cinquecento Italy to highlight the vulnerabilities of an economic power that lacks its own security architecture. This serves as a foundation for a second analysis: the dichotomy between Europe's geopolitical significance and the risk of descending into a state of structural "vassalage" toward external powers.

The article then scrutinizes the nature of the relationship with the United States (U.S.) to determine whether its behaviour corresponds to that of a predatory ally, particularly within an Atlantic Alliance shifting toward a purely transactional model.

Simultaneously, it addresses the role of Russia as a direct threat that has reintroduced methods of territorial occupation and military coercion. Likewise, the study incorporates China's projection as a long-term strategic competitor whose multidimensional pressure increasingly challenges both security standards and the Western normative order.

Finally, the study concludes by highlighting the crossroads at which Europe stands: either consolidating strategic autonomy backed by credible military capabilities or resigning itself to a diluted sovereignty, where the future of European citizenship is decided beyond its own borders.

Keywords:

Alliance, strategic autonomy, spheres of influence, Europe, geopolitics, NATO, realism, European Union.

Introducción

Nos hallamos ante el umbral de una era posliberal[1] donde la gobernanza multilateral cede ante un realismo[2] descarnado. En este nuevo escenario, la soberanía westfaliana, la robustez industrial y la capacidad de proyección militar se reafirman como los únicos factores determinantes para la supervivencia del Estado.

«Las instituciones que fueron diseñadas en las cenizas de la Segunda Guerra Mundial están siendo desafiadas»[3] ante el surgimiento de bloques de poder con identidades estratégicas propias que vuelven a imponer la lógica de las esferas de influencia[4] y las hegemonías regionales. Así, el espacio geográfico inmediato se redefine como un teatro de competición perpetua, donde la presencia del adversario se percibe como un desafío directo a la integridad soberana.

La Europa actual se proyecta como un gigante económico carente de una arquitectura de seguridad autónoma. Esta carencia institucionalizada de poder duro condena al continente a una vulnerabilidad sistémica, donde la prosperidad interna queda supeditada a garantías de seguridad ajenas.

Bajo este punto de vista, se analiza la dicotomía que define la posición europea: su centralidad normativa frente al riesgo inminente de un «vasallaje» estructural. En este contexto, resulta imperativo revaluar la naturaleza del vínculo transatlántico. El estudio cuestiona si la praxis actual de los EE. UU. se desplaza desde el liderazgo benevolente hacia la figura de un «aliado depredador».

Hace apenas un bienio, el debate estratégico en el espacio euroatlántico giraba en torno a la conveniencia —y viabilidad— de que la OTAN adoptara una denominada «visión global». Aquella discusión, aún enmarcada en una lógica de adaptación gradual del orden liberal internacional, ha quedado abruptamente superada por los acontecimientos.

---

[1] MEARSHEIMER, John J. «Bound to Fail: “he Rise and Fall of the Liberal International Order”», *International Security,* vol. 43, n. º 4. 2019, pp. 7–50.
[2] WALTZ, Kenneth N. *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979.
[3] «Speech by Blaise Metreweli, Chief of SIS», UK, 15 December 2025. https://www.gov.uk/government/speeches/speech-by-blaise-metreweli-chief-of-sis-15-december-2025 (consulta: 21/12/2025).
[4] MELIÁN NEGRÍN, Miguel Á. *El retorno a las esferas de influencia*. Documento de Opinión IEEE 62/2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/esferas+de+influenica_2025_dieeeo62.pdf/ac13fe03-512a-c094-ac1e-b5d2442d2082?t=1756715648928 (consulta: 19/1/2026).

La supuesta «muerte cerebral»[5] de la Alianza ha sido revertida no por un consenso normativo, sino por la irrupción de una crisis existencial que ha despojado a los aliados de sus ambigüedades estratégicas, obligándolos a reconocer, sin ambages, la existencia de una crisis existencial profunda que sacude los fundamentos de la arquitectura de seguridad que ha sostenido el orden transatlántico desde la firma del Tratado de Washington en 1949[6].

La Italia del *cinquecento* como espejo de la impotencia estratégica

Para describir con claridad la magnitud del desafío estratégico al que se enfrenta Europa, su analogía histórica más rigurosa no debe buscarse en la parálisis bipolar de la Guerra Fría, sino en la vulnerabilidad de los Estados italianos del siglo XV y XVI. Al igual que Florencia, Milán o Nápoles, la UE contemporánea representa el cénit de la sofisticación económica, cultural y administrativa. Sin embargo, comparte con aquellas potencias regionales una soberanía parcialmente delegada y una fragmentación en materia de defensa que la invalida frente a actores con una disposición explícita a emplear el poder militar.

Esta analogía histórica permite identificar, en primer lugar, una dependencia estructural de la seguridad estadounidense comparable con el modo en que los estados italianos oscilaron entre las órbitas de poder de los Valois y los Habsburgo. En ambos casos, el protector puede actuar, según el imperativo de sus propios intereses, como un aliado indispensable o como un aliado depredador, capaz de imponer sus prioridades industriales, energéticas y estratégicas, en detrimento de las necesidades soberanas de sus protegidos.

En segundo lugar, la UE reproduce la paradoja fundamental de la Italia del *cinquecento*: una extraordinaria riqueza comercial no respaldada por una capacidad militar proporcional. En un sistema internacional que regresa a las concepciones de la

[5] ARTEAGA, Félix. «El presidente Macron y la "muerte cerebral" de la OTAN». https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-presidente-macron-y-la-muerte-cerebral-de-la-otan/ (consulta: 21/12/2025).
[6] OTAN. *Tratado del Atlántico Norte*. Washington D. C., 4 de abril de 1949. Disponible en: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty?selectedLocale=es (consulta: 19/12/2025).

geopolítica territorial —manifestada no solo en el revisionismo ruso o la expansión sistémica china, sino también en las ambiciones estadounidenses sobre Groenlandia y Canadá, que no constituyen meros caprichos territoriales, sino movimientos estratégicos orientados a asegurar el control de recursos árticos incluso a costa de la integridad soberana de aliados como Canadá y Dinamarca—, el poder blando europeo se revela tan ineficaz como lo fueron las diplomacias humanistas frente a los ejércitos profesionales del siglo XVI.

En última instancia, la analogía entre el Mediterráneo del *cinquecento* y los actuales escenarios euroatlántico e indopacífico arroja una lección nítida: aquellas organizaciones políticas incapaces de consolidar un poder centralizado y una capacidad militar autónoma acaban convirtiéndose en objeto, y no en sujeto, de la política internacional.

La Unión Europea: irrelevancia y vasallaje

A la vista de lo anterior, la respuesta a este desafío no es unívoca, pero sí reveladora: Europa ya no es el centro normativo del sistema internacional, sino una zona de disputa entre grandes potencias, obligada —por no haberlo hecho antes— a redefinir su autonomía estratégica en condiciones estructuralmente desfavorables.

A nivel supranacional, la UE se encuentra atrapada en una pinza geoeconómica. Mientras que la Rusia de Putin emplea el revisionismo territorial como una herramienta de choque constante en el flanco este —amenazando directamente la existencia de Estados soberanos—, la China de Xi Jinping ejerce una competencia sistémica que erosiona la base industrial del continente.

Por otro lado, el desprecio manifestado por las continuas declaraciones de Washington hacia la seguridad colectiva de la OTAN sitúa a los Estados de la UE en una posición de vulnerabilidad asimétrica. El intento de mercantilizar la defensa —condicionando la asistencia militar al cumplimiento de cuotas o a la cesión de intereses económicos y territoriales (como el caso de Groenlandia)— rompe el principio de indivisibilidad de la seguridad. Los Estados europeos, individualmente, carecen de la masa crítica para negociar con Rusia (en cierta medida) y con Washington que ya no busca aliados, sino clientes o Estados tapón.

Como actor colectivo, la UE se enfrenta a una paradoja estructural. Posee una masa económica, regulatoria y demográfica que la sitúa entre los principales polos de poder global, pero carece de los instrumentos militares y de cohesión política necesarios para traducir esa capacidad en influencia estratégica autónoma. Esta disociación nos remite a la experiencia de las potencias comerciales del siglo XIX[7] que, pese a su peso económico, dependían de otros actores para la provisión de su seguridad. En términos conceptuales, esta situación encajaba en un sistema westfaliano clásico, en el que las distintas dimensiones del poder —económica y militar— no estaban necesariamente integradas en los mismos actores. En el contexto actual, la diferencia fundamental es que dicha disociación ha dejado de ser estructuralmente estable y constituye un factor que limita la capacidad de la UE para actuar como un polo de poder plenamente autónomo.

Desde una óptica comparativa, la UE se asemeja a un imperio sin ejército o a una confederación en proceso de consolidación incompleta, comparable a la Alemania previa a la unificación o a la Europa de la Sociedad de Naciones: rica en normas, pobre en coerción. Por ello, en un entorno dominado por el retorno de la política de poder, esta asimetría limita severamente su margen de maniobra.

Los Estados miembros individualmente

Si la UE como bloque sufre una disonancia entre capacidades económicas y estratégicas, los Estados miembros, considerados individualmente, enfrentan una situación aún más compleja, puesto que carecen de la masa crítica y la profundidad estratégica necesarias para entablar negociaciones simétricas con actores como la Federación Rusa o Estados Unidos. Mientras que frente a Moscú la carencia de una defensa integrada limita la capacidad de disuasión, frente a Washington la falta de una voz única condena a los Estados europeos a una relación de asimetría donde la seguridad se negocia a cambio de concesiones económicas y subordinación tecnológica.

[7] Estados como Países Bajos, Bélgica, los Estados italianos antes de la unificación o las ciudades hanseáticas alcanzaron un peso económico y comercial significativo, pero carecen de capacidad militar autónoma suficiente y dependen de garantías de seguridad externas (Reino Unido, Francia, Austria, Prusia).
BAIROCH, Paul. *Victoires et déboires: histoire économique et sociale du monde du XVIe siècle à nos jours* (3 vols.). Gallimard, 1997.

En consecuencia, sin una autonomía estratégica que aglutine su peso demográfico, económico y militar, los países de Europa se ven abocados a una irrelevancia sistémica, operando no como interlocutores con voluntad propia, sino como espacios de contención o mercados cautivos, dentro de una arquitectura de seguridad diseñada y dirigida desde centros de poder extracomunitarios.

Parece que los Estados miembros prefieren esta situación de vasallaje a ceder espacios de soberanía al conjunto de la Unión.

La comparación histórica resulta particularmente ilustrativa para comprender las actuales divergencias estratégicas dentro de Europa, donde la fragmentación actual de intereses evoca las fracturas más críticas del siglo XX. Los Estados del flanco oriental —Polonia, los Estados bálticos, Rumanía— viven una situación comparable a la de los Estados fronterizos durante la Guerra Fría temprana. Dada su contigüidad geográfica con una Rusia revisionista, estos actores se hallan en una situación de exposición máxima, lo que deriva en una dependencia existencial del paraguas de seguridad estadounidense. Para ellos, cualquier ambigüedad de Washington equivale a un riesgo existencial.

En contraste, las potencias tradicionales de la Europa noroccidental, singularmente Francia y Alemania, se comportan como actores de un sistema posimperial, que aspiran a preservar su influencia global sin haber asumido plenamente, hasta la fecha, los costes y sacrificios que exige la proyección de un poder duro efectivo. Francia mantiene una aspiración a la autonomía estratégica, respaldada por capacidades militares significativas, mientras que Alemania continúa atrapada entre su peso económico y su reticencia histórica al liderazgo militar.

Los Estados más pequeños y del sur de Europa, por su parte, enfrentan una vulnerabilidad estructural adicional: dependencia energética, presión económica y exposición a dinámicas de competencia entre grandes potencias sin capacidad real de influir en ellas. Esta fragmentación recuerda a la Europa de entreguerras, donde la carencia de una estrategia compartida redujo a los Estados de mediano y pequeño tamaño a la condición de objetos pasivos, privándolos de su papel como actores soberanos en la política internacional.

¿Estados Unidos es un aliado depredador?

Para entender la situación actual resulta imperativo examinar la evolución de la proyección de poder de los Estados Unidos.

Desde el ocaso de la Segunda Guerra Mundial, el ordenamiento global ha gravitado sobre el eje de Washington, estableciendo una relación simbiótica con sus aliados de Europa y el Asia-Pacífico. No obstante, la lógica de la política exterior estadounidense ha experimentado una transición crítica. Hemos transitado de una «hegemonía benévola» —fundamentada en la provisión de estabilidad como bien público y el consenso multilateral— hacia una configuración de «hegemonía depredadora» que contrasta significativamente con la imagen que los EE. UU. proyectó tras 1945 (Plan Marshall). Hoy, la percepción se desplaza hacia un actor que ve en la prosperidad ajena una amenaza a su propia competitividad económica e industrial.

Bajo una óptica realista, el hilo conductor de la política exterior estadounidense ha mantenido una continuidad indeleble que no ha sido otra que la preservación de su primacía global. Si bien el periodo de posguerra se articuló mediante instituciones multilaterales (Bretton Woods: FMI, Banco Mundial, GATT) y regímenes de seguridad (OTAN), que ofrecían incentivos de reconstrucción a cambio de alineamiento, la actual ausencia de un contrapeso sistémico paritario ha exacerbado las asimetrías inherentes al pacto atlántico y transpacífico. Por esta razón, el concepto de «aliado depredador» adquiere validez analítica para describir a una potencia que, sin incurrir en la hostilidad formal (por el momento), instrumentaliza su posición dominante para subordinar las agendas nacionales de sus socios a los imperativos de su propia seguridad nacional.

Esta dinámica se manifiesta a través de tres vectores de coerción: primero, el uso del dólar y el sistema de pagos como herramientas de sanción unilateral. Al imponer marcos legales internos sobre terceros, Washington fuerza a las potencias europeas a acatar objetivos geopolíticos estadounidenses bajo amenaza de exclusión financiera. Segundo, en el marco de la OTAN, Washington exige un mayor gasto militar a sus aliados, pero al mismo tiempo orienta dicho gasto hacia sistemas y plataformas de origen estadounidense, reforzando su complejo militar-industrial. Tercero, bajo las iniciativas

legislativas recientes, tales como la *Inflation Reduction Act*[8], que contraviene los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y opera como un mecanismo de succión de capitales y capacidades industriales desde el continente europeo hacia suelo estadounidense.

La UE representa el caso paradigmático de esta subordinación. Pese a la revitalización de la OTAN tras la invasión rusa de Ucrania, la dependencia estructural en inteligencia, disuasión nuclear y, de forma creciente, en el suministro de GNL (gas natural licuado) ha relegado a Europa al papel de cliente estratégico. El alineamiento forzoso en la competición sistémica contra China —un mercado crítico para la industria europea— evidencia que Washington prioriza el cerco geoeconómico a Pekín sobre los intereses comerciales de sus aliados.

El giro explícito en la postura estratégica de Washington, formalizado en la Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de noviembre de 2025[9], no introduce un «realismo[10] flexible[11]» e*x novo*, sino que consolida doctrinalmente una evolución iniciada tras el cierre del ciclo de las guerras contrainsurgentes y el fin del intervencionismo liberal[12].

Por otro lado, se valida la tesis de Barry Posen, quien ya en 2014 sostenía que «la ganancia neta que los EE. UU. obtiene de sus relaciones con la Alianza es considerablemente menor que durante la Guerra Fría y no se corresponde con su coste»[13]. Es decir, el beneficio estratégico ya no compensa el gasto operativo y, por ello, Washington pone fin a la provisión asimétrica de seguridad, transformando la protección aliada en una servidumbre supeditada a una reciprocidad económica tangible.

---

[8] *Inflation Reduction Act of 2022*, Pub. L. No. 117-169, 136 Stat. 1818 (2022). Esta norma, mediante cláusulas proteccionistas en subsidios a tecnologías limpias, genera una desventaja competitiva para las empresas europeas y riesgo de desinversión. Beneficiando a la industria estadounidense mediante subsidios y barreras indirectas, atrayendo inversión europea y debilitando la competitividad industrial de socios estratégicos, incluso en sectores clave como la transición energética.

[9] Estrategia de Seguridad Nacional (NSS) de Estados Unidos de noviembre de 2025. https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf (consulta: 21/12/2025).

[10] MEARSHEIMER, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York, W. W. Norton & Company. 2001, pp. 29–54.

[11] Es preciso matizar que la NSS 2025 no se inscribe en un «realismo flexible» en sentido estricto, sino que responde a una formulación de realismo estructural endurecido, caracterizada por una concepción transaccional de las alianzas y una subordinación explícita del multilateralismo a criterios de utilidad estratégica inmediata.

[12] *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military's Competitive Edge*. Washington, D. C., 2018. https://media.defense.gov/2020/May/18/2002302061/-1/-1/1/2018-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-SUMMARY.PDF (consulta: 21/12/2025).

[13] POSEN, B. R. *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*. Cornell University Press, 2014, p. 34.

La Cumbre de La Haya de junio de 2025[14] marcó el punto de ruptura. Lo que comenzó como una demanda para corregir desequilibrios financieros ha derivado en una reinterpretación del papel internacional de los EE. UU., ya no como garante del orden europeo, sino como un actor transaccional dispuesto a utilizar aranceles y seguridad como herramientas de negociación. Europa ha dejado de ser un socio privilegiado para convertirse en un activo cuyo valor depende de su contribución directa a los objetivos nacionales estadounidenses.

El síntoma más alarmante de esta deriva estratégica es la ambición explícita de los EE. UU. sobre Canadá y, de forma señalada, sobre Groenlandia. El hecho de que un líder de la OTAN cuestione la soberanía de sus propios aliados —justificándolo como una necesidad vital de seguridad nacional— quiebra un tabú histórico en la Alianza y resucita la lógica de las esferas de influencia[15] imperiales.

¿La Alianza Atlántica transaccional?

La Alianza Atlántica atraviesa una fase de ajuste estratégico profundamente condicionada por la evolución de la política exterior de los Estados Unidos. Mientras Washington impulsa una recentralización hemisférica del poder orientada hacia su vecindario inmediato ampliado, bajo el influjo del «corolario Trump»[16] a la doctrina Monroe[17] y articula de forma fehaciente su política de seguridad en torno a la protección de su territorio nacional, la estabilidad del hemisferio occidental[18] y la competencia sistémica con China en el Indopacífico, la OTAN, con el paso cambiado, se encuentra en una fase de ajuste estratégico.

[14] «Cumbre de la OTAN de La Haya 2025: Resultados estratégicos y cuestiones clave». https://behorizon.org/nato-summit-the-hague-2025-strategic-outcomes-and-key-issues/ (consulta: 19/1/2026).
[15] COLOM PIELLA, Guillem y SÁNCHEZ DÍEZ, Sonia. *Esferas de influencia. El mapa invisible de la competición entre grandes potencias*, pp.945-947 (consulta: 25/1/2026).
[16] Que ha pasado a denominarse Donroe, es decir una Monroe 2.0 que combina hegemonía regional actualizada con coerción preventiva y competencia entre grandes potencias.
[17] SEXTON, J. *La doctrina Monroe* [edición no disponible]. Hill y Wang, 2011. Lectura disponible en: https://www.perlego.com/book/4377058/the-monroe-doctrine-empire-and-nation-in-nineteenthcentury-america-pdf (consultado: 21 de enero de 2026).
[18] Para los EE. UU., el hemisferio occidental incluye: - Canadá y México como profundidad terrestre y aérea. - Caribe como zona de control marítimo y de aproximación. - América Central como cinturón de estabilidad y contención. - América del Sur como espacio de recursos estratégicos y prevención de presencia adversaria. - Ártico occidental (incluida Groenlandia) como eje emergente de alerta temprana y control estratégico.

Aunque las nuevas políticas de Washington no cuestionan formalmente su pertenencia a la Alianza, obligan a redefinir su lógica operativa al introducir una condicionalidad política más estricta en materia de gasto, contribución militar y alineamiento estratégico.

El énfasis estadounidense en el reparto de cargas y en la rentabilidad estratégica de la OTAN incorpora un prisma abiertamente transaccional de la seguridad, en el que la protección del aliado deja de considerarse un interés vital en sí mismo y pasa a depender de su contribución directa a la seguridad estadounidense[19]. Este enfoque transforma la lógica de la defensa colectiva en una red de relaciones condicionadas, donde la supremacía militar de los EE. UU. opera como un instrumento de protección selectiva, estrechamente vinculado a la solidez de su base industrial y económica que erosiona la credibilidad de la disuasión extendida —pilar central de la seguridad euroatlántica— y condiciona decisiones de fuerza, estructuras de mando, interoperabilidad, planeamiento de defensa y credibilidad estratégica colectiva. Lo que nos plantea interrogantes críticos sobre la viabilidad futura del consenso aliado, la solidez práctica del Tratado de Washington, el equilibrio de cargas y, en última instancia, su propia naturaleza como alianza político-militar en un entorno de competencia sistémica.

En estas circunstancias, en el ámbito de la disuasión, la OTAN intenta compensar estas incertidumbres mediante un refuerzo de capacidades convencionales europeas, especialmente en el flanco oriental, aunque de forma desigual y con limitaciones estructurales que afectan a la credibilidad de la disuasión.

Su cohesión interna se ve tensionada por una diferenciación creciente entre aliados, según su nivel de compromiso y alineamiento con las prioridades de Washington[20]. Lo que refuerza dinámicas de fragmentación y debilita el carácter integrador de la Alianza, condicionado a una planificación estratégica que contempla escenarios geoestratégicos que van más allá de Europa continental, con un énfasis creciente en el Ártico y en

[19] *Estrategia Nacional de Defensa (NDS) de EE. UU.* (enero de 2026). https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF (consultado: 24 de enero de 2026).

[20] Declaraciones en el Foro Económico Mundial (Davos, enero de 2026) Intervención de Donal Trump del 22 de enero de 2026, donde se señaló directamente a los aliados europeos (con mención específica a la falta de compromiso de España) para elevar el gasto en defensa desde el anterior 2 % al 5 %, calificando de «aprovechados» a quienes no alcancen dicha cifra.

Groenlandia como espacios clave de competencia estratégica de los EE. UU. frente a Rusia y China, lo que redefine el área de la seguridad euroatlántica.

Su futuro no parece que sea su desaparición o su irrelevancia, sino de transformación, puesto que, por el momento, sigue siendo útil[21] para los EE. UU. como instrumento de gestión de riesgos en Europa; sin embargo, ya no constituye el eje exclusivo de su estrategia global. Para los aliados europeos, continúa siendo indispensable, aunque su dependencia estructural de un liderazgo estadounidense cada vez más condicionado plantea dilemas estratégicos a futuro.

Rusia: la amenaza directa y el retorno de la geopolítica territorial

Frente a la ambigüedad estadounidense, Rusia representa una amenaza clara y convencionalmente geopolítica. Su estrategia hacia Europa se basa en la coerción militar, la guerra híbrida y la explotación de divisiones internas. Desde esta perspectiva, la situación europea recuerda a la de los Estados vecinos a potencias revisionistas en periodos de transición de poder, como Europa Central frente a Alemania en los años treinta del siglo XX.

La guerra en Ucrania ha demostrado que la disuasión europea, sin el respaldo estadounidense, es insuficiente. Al mismo tiempo, ha revelado la incapacidad de la UE para actuar como garante de seguridad en su propio vecindario, reforzando la percepción de dependencia estructural.

China: el competidor sistémico y la presión a largo plazo

A diferencia de Rusia, China no constituye una amenaza militar inmediata para Europa, pero sí un desafío estratégico a largo plazo. Su competencia económica, tecnológica y normativa erosiona la base industrial y la autonomía decisoria europea. En términos históricos, China desempeña un papel comparable al de una potencia ascendente en un

[21] WALT, Stephen M. *The Origins of Alliances*. Cornell University Press, 1987, pp.6-11.

sistema multipolar, obligando a Europa a elegir entre alineamiento, acomodación o autonomía.

Esta presión china se superpone a las tensiones transatlánticas, reduciendo el margen europeo para maniobrar entre grandes potencias sin convertirse en un actor subordinado.

Conclusiones

Europa se encuentra simultáneamente sometida a la presión directa de Rusia en su flanco oriental, la competencia sistémica de China como potencia global emergente, y la ambigüedad —cuando no a la coerción política abierta— de su aliado tradicional y garante último de su seguridad, los Estados Unidos. Esta triple presión sitúa al continente ante una disyuntiva histórica. La autonomía estratégica real —entendida como capacidad efectiva de decisión soberana respaldada por medios militares creíbles— deja de ser una aspiración política para convertirse en un requisito de supervivencia estratégica.

A diferencia de los Estados italianos del *cinquecento*, Europa dispone de los recursos económicos, tecnológicos e industriales necesarios para sostener su propia seguridad. Lo que falta no es capacidad material, sino voluntad política, claridad estratégica y disposición a asumir los costes y responsabilidades del poder. La alternativa es clara, bien consolidarse como actor estratégico con capacidad de disuasión autónoma o bien deslizarse hacia una irrelevancia en un sistema internacional crecientemente competitivo.

Sin más dilaciones, este momento constituye una prueba decisiva de madurez geopolítica para el proyecto europeo. Sin cohesión política y sin una asunción directa de responsabilidades en materia de defensa, la continuidad del *statu quo* implica la aceptación tácita de una soberanía estratégica menguante. La coerción política y la mutación del vínculo transatlántico refuerza esta urgencia.

La autonomía estratégica europea debe traducirse en decisiones concretas en el ámbito de la defensa: integración efectiva de capacidades militares, inversión sostenida en poder duro, desarrollo de una base industrial y tecnológica de defensa autónoma,

clarificación doctrinal del papel europeo dentro —o, llegado el caso, más allá— de la OTAN, y consolidación de una cultura estratégica compartida. No se trata de sustituir a los EE. UU. ni de erosionar la Alianza Atlántica, sino de restablecer el equilibrio interno de una relación asimétrica y preservar la credibilidad de la disuasión colectiva.

La relación con los EE. UU. ha evolucionado desde una alianza basada en valores y compromisos estructurales hacia una asociación crecientemente transaccional. El riesgo principal no es una ruptura abrupta, sino el vaciamiento progresivo de las garantías de seguridad. En este contexto, la dependencia europea deja de ser un activo y se convierte en una vulnerabilidad estratégica.

La OTAN seguirá siendo un pilar central, pero su eficacia futura dependerá crecientemente de la capacidad europea para asumir un papel militar autónomo y creíble. En un sistema internacional marcado por la coerción, la disuasión vuelve a ser el lenguaje central del poder.

Si Europa no actúa, otros actores —incluido su aliado depredador— decidirán por ella.

*Luis Francisco Rey Arroyo**
Coronel del Ejército de Tierra (Artillería), DEM. (Ret.).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

29/2026 13 de marzo de 2026

Mónica Román González *

La paradoja estratégica de Rusia: movilización, despoblación y debilitamiento geopolítico en el Lejano Oriente

La paradoja estratégica de Rusia: movilización, despoblación y debilitamiento geopolítico en el Lejano Oriente

Resumen:

La Federación Rusa enfrenta una paradoja estratégica en su Lejano Oriente, región determinante para su seguridad y proyección en el Pacífico. Aunque el país ha intentado históricamente revertir el declive demográfico como prioridad de seguridad nacional, la movilización militar para el conflicto en Ucrania ha subvertido este objetivo.

Al convertir la zona en una fuente primaria de efectivos, principalmente jóvenes y minorías étnicas, el Kremlin acelera el despoblamiento y agrava el envejecimiento estructural, socavando cualquier esfuerzo previo. Esta situación genera, asimismo, una vulnerabilidad directa en el ámbito de la defensa, comprometiendo la capacidad operativa de unidades clave y la vigilancia fronteriza frente a potencias regionales como China, históricamente interesada en el propio Lejano Oriente.

Este documento analiza cómo las urgencias bélicas en Ucrania degradan, a largo plazo, la estabilidad demográfica y estratégica del Lejano Oriente ruso a largo plazo, presentando así un estudio de caso sobre la interconexión contemporánea entre población, conflicto y defensa nacional.

Palabras clave:

Rusia, movilización, despoblación, Lejano Oriente ruso, 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.

Mónica Román González

Russia's strategic paradox: Mobilisation, depopulation, and geopolitical weakening in the Far East

Abstract:

The Russian Federation is currently grappling with a strategic paradox in its Far East, a region which remains pivotal to both its national security and its power projection in the Pacific. Whilst the Kremlin has long prioritised reversing demographic decline as a matter of state security, the military mobilisation for the conflict in Ukraine has fundamentally subverted this objective. By transforming the region into a primary source of manpower, the Government is accelerating depopulation and exacerbating structural ageing, effectively nullifying previous stabilisation efforts.

This shift has created a direct vulnerability in the realm of defence, compromising the operational readiness of key units and undermining border security against regional powers such as China, which maintains a historical interest in the territory.

This paper examines how immediate wartime exigencies in Ukraine are compromising the long-term demographic and strategic stability of the Russian Far East, offering a contemporary case study on the interplay between population dynamics, conflict, and national defence in the twenty-first century.

Keywords:

Russia, mobilisation, depopulation, Russian Far East, geopolitics.

Introducción

La invasión a gran escala de Ucrania obligó al Kremlin a tomar decisiones de gran calado estratégico más allá del campo de batalla. Una de las más significativas es la paradoja que se ha generado en el Lejano Oriente. Esta extensa región, que representa más del 40 % del territorio ruso, ha sido históricamente una prioridad de seguridad nacional debido a su importancia estratégica: riqueza en recursos, acceso al océano Pacífico y, especialmente, su alarmante declive demográfico frente a una China fronteriza en auge.

Moscú ha tratado de implementar políticas durante décadas para anclar a la población y atraer nuevos residentes. Sin embargo, la imperiosa necesidad de personal para la guerra ha revertido esta prioridad, convirtiendo al Lejano Oriente en fuente de reclutamiento. Este documento analiza cómo la movilización no solo acelera un problema demográfico preexistente, sino que también socava los cimientos de la seguridad y la proyección de poder de Rusia en la región más dinámica del siglo XXI: Asia-Pacífico.

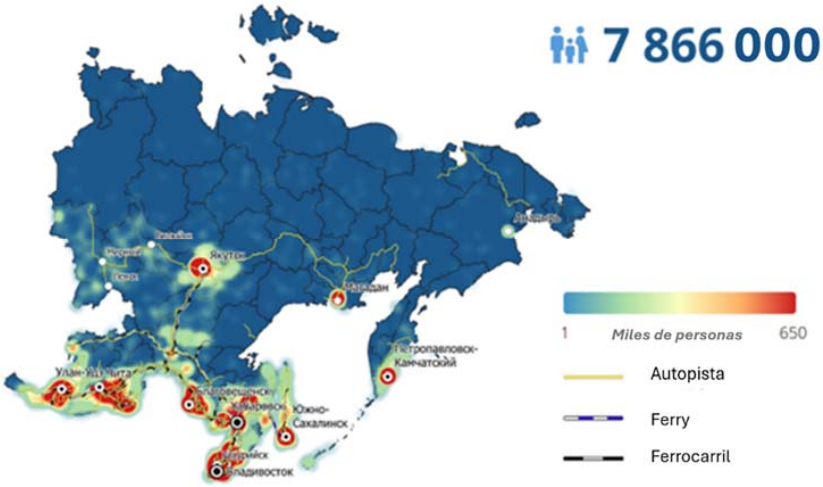
El Lejano Oriente: un pilar estratégico vulnerable

El Lejano Oriente, el distrito federal más extenso de Rusia, abarca desde el Ártico hasta China y Corea, y del lago Baikal al Pacífico. Pese a sus casi 7 millones de km², solo alberga ocho millones de habitantes y aporta el 6 % del PIB nacional[1]. Además, sus deficiencias en infraestructura dificultan la expansión ferroviaria necesaria para aprovechar rutas comerciales internacionales[2] (ver mapa 1).

[1] RUSSIAN FEDERAL SERVICE OF STATE STATISTICS. *Chislennost' naseleniya [Población].* 2021. Disponible en: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/demo11(1).xls (consultado el 19 de octubre de 2025); RUSSIAN FEDERAL SERVICE OF STATE STATISTICS. *Regiony Rossii—sotsial'no ekonomicheskie pokazateli 2020 g. [Regiones de Rusia: indicadores socioeconómicos de 2020]*. 2019.

[2] PEPE, Jacopo Maria. «The 'Eastern Polygon' of the Trans-Siberian Rail Line: A Critical Factor for Assessing Russia's Strategy toward Eurasia and the Asia-Pacific», *Asia Europe Journal, 18(3)*. 2020, pp. 305-324. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s10308-019-00543-5 (consultado el 20 de octubre de 2025).

Mapa 1. Demografía e infraestructura de transporte del Lejano Oriente (2024)



Fuente: traducción propia al español del mapa de Vostochnyy Tsentr Gosudarstvennogo Planirovaniya[3].

La zona posee una relevancia militar considerable al albergar el Distrito Militar Oriental, cuyas fuerzas están orientadas a la disuasión estratégica, la defensa de las disputadas islas Kuriles y la vigilancia de la extensa frontera con China[4]. Vladivostok, sede de la Flota del Pacífico, constituye la principal salida de Rusia al Pacífico y un componente esencial de su capacidad nuclear de segundo ataque, lo que la convierte en un punto estratégico para el mantenimiento del poder naval ruso a escala global[5].

Esta región permite, asimismo, controlar una fuente de extrema riqueza en lo que a extracción de recursos se refiere. Según datos ofrecidos por el Eastern Economic Forum, del Lejano Oriente se extraen el 98 % de los diamantes rusos, el 90 % de bórax, el 80 % del estaño, el 50 % del oro, el 40 % de pesca y el 14 % del tungsteno. Allí se encuentran, además, aproximadamente un tercio de las reservas de carbón y recursos hidroeléctricos del país, así como el 30 % del área forestal total[6].

[3] VOSTOCHNYY TSENTR GOSUDARSTVENNOGO PLANIROVANIYA. «Demograficheskaya Kharakteristika Dal'nego Vostoka [Características demográficas del Lejano Oriente]», 2024, p. 7. Disponible en: https://vostokgosplan.ru/wp-content/uploads/digest_demography_2024.pdf (consultado el 26 de octubre de 2025).
[4] RUMER, Eugene, SOKOLSKY, Richard y VLADICIC, Aleksandar. «Russia in the Asia-Pacific: Less Than Meets the Eye», *Carnegie Endowment for International Peace*. 2020, p. 15. Disponible en: https://carnegieendowment.org/files/SokolskyRumer_Asia-Pacific_FINAL.pdf (consultado el 20 de octubre de 2025).
[5] STANKO, John C. «The Future of Sino-Russian Relations in the Russian Far East: A Stable but Not Impervious Equilibrium», *Global Studies Quarterly, 2(4)*. 2022, pp. 1-12. Disponible en: https://doi.org/10.1093/isagsq/ksac050. (consultado el 20 de octubre de 2025).
[6] «ABOUT THE FAR EAST», *Eastern Economic Forum*. 2025. Disponible en: https://forumvostok.ru/en/about/. (consultado el 21 de octubre de 2025).

Por otro lado, dado que el objetivo central de la política exterior rusa es recuperar un estatus de potencia internacional (*derzhavnost*), esta región resulta fundamental. Primero, porque es clave para la integración rusa en el nuevo centro de poder global: Asia-Pacífico[7]. Segundo, como destacó Putin, porque ofrece una alternativa estratégica a Occidente al tiempo que se consolida como un motor de innovación, inversión y expansión económica decisivo para el futuro nacional[8]. Cualquier pérdida de soberanía sobre el territorio sería un duro golpe para Moscú[9].

El desequilibrio demográfico y la presión china sobre el Lejano Oriente

Los persistentes problemas demográficos y de subdesarrollo regionales representan un gran reto a largo plazo para Rusia, especialmente considerando la importancia estratégica del territorio.

La crisis demográfica interna

El principal problema de la región es su bajísima densidad poblacional, lo que dificulta el desarrollo económico y el control efectivo del territorio. Aunque durante la época soviética el Estado impulsó una intensa industrialización y urbanización que atrajo población, la disolución de la Unión Soviética y la eliminación de subsidios provocaron un éxodo masivo. Como resultado, la población ha caído más del 20 % desde 1991 (ver tabla 1).

Tabla 1. Población del Distrito Federal del Lejano Oriente (miles de habitantes)

	1990	2018	2023	Variación 1990-2023
Distrito Federal del Lejano Oriente (total)	10.424	8.119	7.885	-24,4 %
República de Buriatia	1.050	980	973	-7,3 %
Territorio Trans-Baikal	1.115	970	1.000	-10,3 %
República de Sakha (Yakutia)	1.319	1.041	988	-25,1 %
Territorio de Kamchatka	478	301	289	-39,6 %
Primorsky Krai	2.303	1.892	1.813	-21,3 %

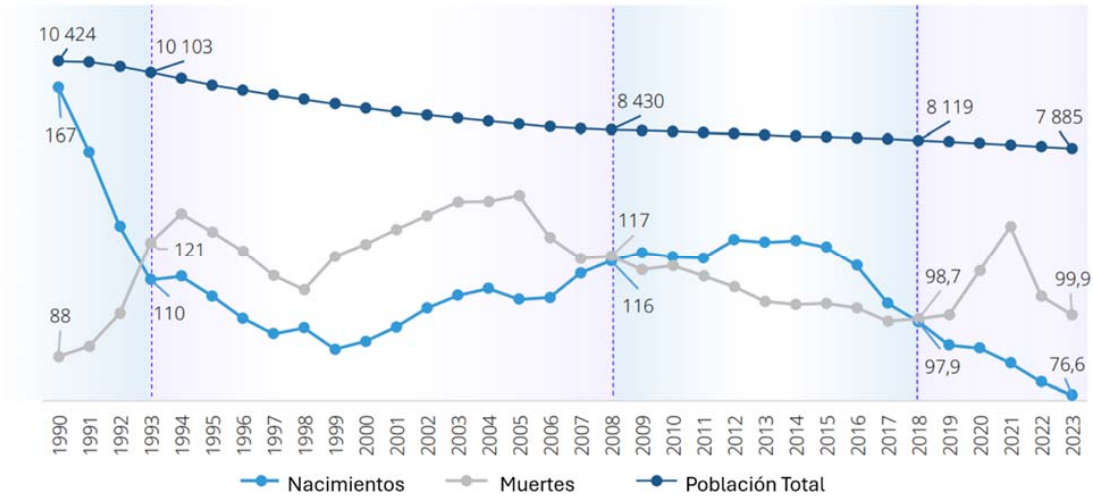
[7] AZIZIAN, Rouben. «Russia and the Asia-Pacific: Trends, Threats and Common Threads», en: KURILOV, Vladimir (ed.). *Russia, America and Security in the Asia-Pacific*. Honolulu, HI: Asia-Pacific Center for Security Studies, 2007, pp. 16-36, p. 27-35.
[8] PUTIN, Vladimir. «Plenary session of the 9th Eastern Economic Forum», 2024. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/75029 (consultado el 22 de octubre de 2025).
[9] STANKO. 2022, p. 8.

Krai de Jabárovsk	1.622	1.320	1.281	-21 %
Región de Amur	1.055	790	753	-28,6 %
Región de Magadán	387	141	134	-65,4 %
Región de Sajalín	715	477	459	-35,8 %
Región Autónoma Judía	219	158	147	-33 %
Distrito Autónomo de Chukotka	160	48	48	-70 %

Fuente: Vostochnyy Tsentr Gosudarstvennogo Planirovaniya[10].

La región enfrenta desde entonces una crisis demográfica marcada por bajas tasas de natalidad, alta mortalidad y una intensa migración hacia la parte occidental de Rusia[11] (ver gráfico 1) (ver mapa 2). Esta situación se ve agravada por las duras condiciones climáticas, los elevados costos de transporte y la falta de infraestructura y oportunidades en una región aislada del resto del país[12].

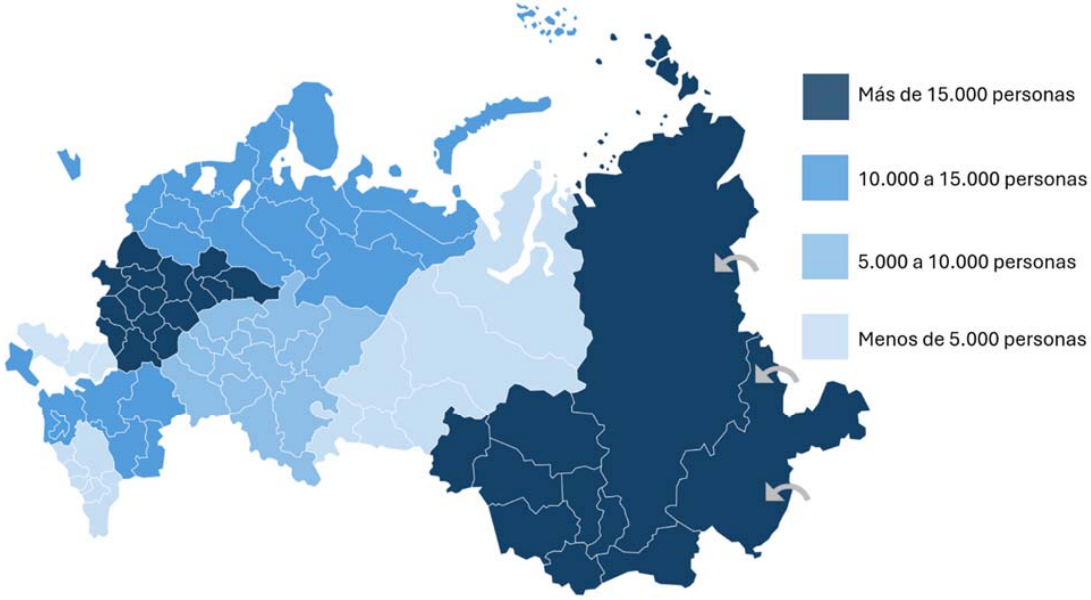
Gráfico 1. Población media del Distrito Federal del Lejano Oriente (miles de habitantes)



Fuente: traducción propia en español del gráfico original de Vostochnyy Tsentr Gosudarstvennogo Planirovaniya[13].

[10] VOSTOCHNYY TSENTR GOSUDARSTVENNOGO PLANIROVANIYA. *Op. cit.* 2024, p. 9.
[11] KOLIPAKA, Sharath Kumar. «Demographic changes in Russia's Far East: An emerging challenge», Centre for Security and Strategy Studies (CESCUBE). 2021. Disponible en: https://www.cescube.com/vp-demographic-changes-in-russia-s-far-east-an-emerging-challenge (consultado el 24 de octubre de 2025).
[12] LEVIE, Matthew Benjamin. «Depopulation and Migration in the Russian Far East: International, Federal and Local Factors», *Asian International Studies Review, 18(2)*. 2017, pp. 85-109, p. 89. Disponible en: https://www.kci.go.kr/kciportal/landing/article.kci?arti_id=ART002293118 (consultado el 24 de octubre de 2025).
[13] VOSTOCHNYY TSENTR GOSUDARSTVENNOGO PLANIROVANIYA. *Op. cit.* 2024, p. 7.

Mapa 2. Migración interregional desde el Distrito Federal del Lejano Oriente (2023)

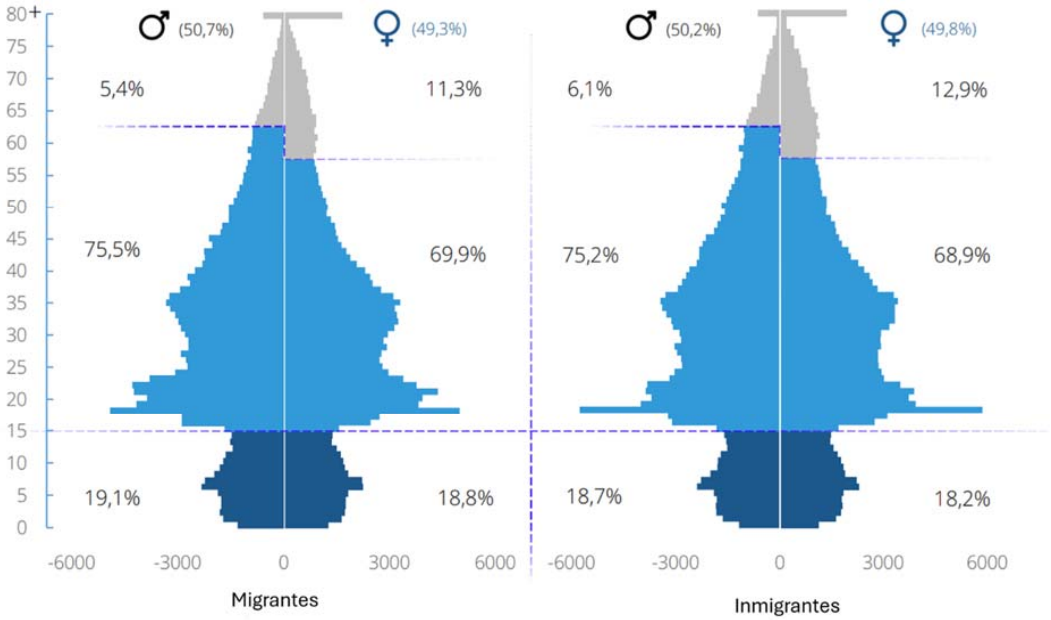


Fuente: traducción propia al español del mapa de Vostochnyy Tsentr Gosudarstvennogo Planirovaniya[14].

El último informe de Vostochnyy Tsentr Gosudarstvennogo Planirovaniya atribuye el 46,7 % de la emigración a causas laborales[15]. Esta emigración económica profundiza la crisis demográfica al perder la región al sector más importante para su desarrollo: jóvenes con capacidad reproductiva y laboral[16] (ver gráfico 2).

[14] VOSTOCHNYY TSENTR GOSUDARSTVENNOGO PLANIROVANIYA. *Op. cit.* 2024, p. 41.
[15] VOSTOCHNYY TSENTR GOSUDARSTVENNOGO PLANIROVANIYA. *Op. cit.* 2024, p. 44.
[16] LEVIE. *Op. cit.* 2017, p. 90.

Gráfico 2. Migración por sexo y edad en el Lejano Oriente (2023)



Fuente: traducción propia en español del gráfico de Vostochnyy Tsentr Gosudarstvennogo Planirovaniya[17].

Paralelamente, la inmigración desde países vecinos presenta desafíos. La mayoría son trabajadores temporales sin integración plena ni acceso a la ciudadanía[18]. En el caso de los migrantes chinos, considerando que su concentración está estimada entre 200.000 y 400.000 personas, incluyendo aquellos en situación irregular, diversos analistas señalan que este colectivo representa simultáneamente una necesidad económica y un motivo de inquietud para Rusia[19].

El desafío externo de China

Este problema se agrava teniendo en cuenta que la región constituye el principal punto de encuentro entre Rusia y China, países cuyas relaciones están marcadas por una

[17] VOSTOCHNYY TSENTR GOSUDARSTVENNOGO PLANIROVANIYA. *Op. cit.* 2024, p. 43.
[18] LEVIE. *Op. cit.* 2017, p. 91; LUKIN, Artyom. «The Russia–China Entente and Its Future», *International Politics, 58(3)*. 2021, pp. 363-380, p. 372. Disponible en: https://doi.org/10.1057/s41311-020-00251-7 (consultado el 26 de octubre de 2025); TRENIN, Dmitri. «True partners? How Russia and China see each other», *Centre for European Reform*, 2012, p. 36. Disponible en: https://carnegie-production-assets.s3.amazonaws.com/static/files/Trenin_CER_Eng.pdf (consultado el 26 de octubre de 2025).
[19] LUBINA, Michal. «Russia and China: A Political Marriage of Convenience–Stable and Successful», Opladen, Barbara Budrich Publishers, 2017, pp. 216-217; ZAYONCHKOVSKAYA, Zhanna. A. «Immigration: there's no alternative», en: MUKOMEL, V. I. y PAIN, A. (eds.). *Are Immigrants Necessary to Russian Society*? Moscow, "Liberal Mission" Fund, 2007, pp. 7-30.

histórica desconfianza y conflictos fronterizos en la propia región. Desde el Tratado de Nerchinsk (1689), hasta los Tratados de Aigún (1858) y Pekín (1860), China cedió amplios territorios al Imperio ruso, lo que alimenta todavía hoy un sentimiento de agravio histórico[20].

Además de otros choques territoriales como la ocupación de Manchuria o la separación de Mongolia Exterior, la ruptura sino-soviética de 1956 desembocó en el conflicto por la isla Damanski (Zhenbao) en 1969. Pese a los acuerdos posteriores y la delimitación fronteriza de 2008, estas disputas siguen alimentando una desconfianza latente entre ambos países, reforzada por las sensibilidades nacionalistas y las alusiones al «Siglo de la Humillación» que aún perviven en el imaginario político-mediático chino[21].

Actualmente, las relaciones sino-rusas respecto a la región se centran en la marcada diferencia de sus dinámicas demográficas. Mientras que la población china mantiene su volumen, la despoblación del Lejano Oriente se intensifica. Solo las tres provincias chinas limítrofes con la región, Heilongjiang (30 millones), Mongolia Interior (25 millones) y Jilin (24 millones), superan la población total de esta última[22].

Esto genera un desequilibrio geopolítico con implicaciones estratégicas, ya que el sostenido crecimiento de la población china puede encadenar una necesidad imperativa por acceder a más tierras y recursos, siendo la región ideal para satisfacer esas

[20] ADDA, Iacopo. «Sino-Russian relations through the lens of Russian border history museums: the Nerchinsk treaty and its problematic representations», *Eurasian geography and economics, 62(5-6)*. 2020, pp. 557-581. Disponible en: https://doi.org/10.1080/15387216.2020.1831938 (consultado el 28 de octubre de 2025); STANKO. *Op. cit.* 2022, p. 7.

[21] SANDOR, Filip y GURNAK, Daniel. «The Far East Region-The stumbling block in Sino-Russian relations?», *Human Geographies, 19(1)*. 2025, pp. 1-19, pp. 5-6. Disponible en: https://www.humangeographies.org.ro/articles/191/a1915.pdf (consultado el 28 de octubre de 2025); SWANSTRÖM, Niklas. «Sino–Russian Relations at the Start of the New Millennium in Central Asia and Beyond», *Journal of Contemporary China, 23(87)*. 2014, pp. 480-497, p. 484. Disponible en: https://doi.org/10.1080/10670564.2013.843911 (consultado el 28 de octubre de 2025); 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. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2018/02/cooperation-and-competition-russia-and-china-in-central-asia-the-russian-far-east-and-the-arctic?lang=en (consultado el 28 de octubre de 2025); ZUENKO, Ivan y CHRISTOFFERSEN, Gaye. «Northeast China and the Russian Far East: Positive Scenarios and Negative Scenarios», en: RADCHENKO, Sergey y ROZMAN, Gilbert (eds.). *International Relations and Asia's Northern Tier: Sino-Russia Relations, North Korea, and Mongolia*. Singapore, Springer Singapore, 2018, pp. 215-238.

[22] NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. «China Statistical Yearbook 2024», *Beijing: China Statistics Press*. 2024. Disponible en: https://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2024/indexeh.htm (consultado el 28 de octubre de 2025).

demandas. La combinación de una China superpoblada y un Lejano Oriente despoblado genera tensiones, abriendo la puerta a nuevas ambiciones de Pekín[23].

Para China, la región también tiene una dimensión simbólico-estratégica. Como señaló Michael Hunt, la legitimidad del liderazgo chino se ha sostenido históricamente en la preservación del núcleo cultural y en el control de las regiones periféricas que garantizan su seguridad[24]. Desde esa lógica territorial, sectores del pensamiento estratégico chino siguen considerando partes del Lejano Oriente como espacios pertenecientes a su esfera natural de influencia. Un ejemplo de ello es que, en el mapa publicado por el Ministerio de Recursos Naturales de la República Popular China en 2023 aparecía como territorio chino la isla Bolshoi Ussuriysky[25].

A nivel geopolítico, Pekín busca garantizar el suministro energético y abrirse paso hacia el Pacífico a través de la zona del río Tumen, territorio que Rusia adquirió en el Tratado de Pekín y que separa a China del mar de Japón[26]. Como explica Fiona Cunningham, un acceso directo al Pacífico otorgaría a China una ventaja estratégica ante las tensiones con Estados Unidos y posibles bloqueos de rutas marítimas[27]. Esta aspiración se integra en la estrategia de desarrollo del noreste del país dentro de la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

En los últimos años, la influencia china en el Lejano Oriente ha adquirido una dimensión estratégica que trasciende la cooperación económica formal. Como advierten Andrei Zakharov y Anastasia Napalkova, las inversiones chinas en agricultura, en minería y en transporte, junto con el arrendamiento de amplias zonas de cultivo y el flujo constante de

[23] IOFFE, Grigory y ZAYONCHKOVSKAYA, Zhanna. «Immigration to Russia: Inevitability and Prospective Inflows», *Eurasian Geography and Economics, 51(1)*. 2010, pp. 104-125. Disponible en: https://doi.org/10.2747/1539-7216.51.1.104 (consultado el 28 de octubre de 2025).
[24] HUNT, Michael. H. *The Genesis of Chinese Communist Foreign Policy*. New York, Columbia University Press, 1996.
[25] MINISTRY OF NATURAL RESOURCES OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *2023 Standard Maps officially released*. 2023. Disponible en: https://www.mnr.gov.cn/dt/ywbb/202308/t20230829_2798404.html (consultado el 29 de octubre de 2025).
[26] STANKO. *Op. cit.* 2022, p. 9; COTTON, James. «China and Tumen River Cooperation: Jilin's Coastal Development Strategy», *Asian Survey, 36(11)*. 1996, pp. 1086-1101, p. 1101. Disponible en: https://doi.org/10.2307/2645637 (consultado el 29 de octubre de 2025); FREEMAN, Carla P. «Neighborly Relations: The Tumen Development Project and China's Security Strategy», *Journal of Contemporary China, 19(63)*. 2010, pp. 137-157, p. 141. Disponible en: https://doi.org/10.1080/10670560903335850 (consultado el 29 de octubre de 2025).
[27] CUNNINGHAM, Fiona S. «The Maritime Rung on the Escalation Ladder: Naval Blockades in a US–China Conflict», *Security Studies, 29(4)*. 2020, pp. 730-768. Disponible en: https://doi.org/10.1080/09636412.2020.1811462 (consultado el 30 de octubre de 2025).

trabajadores transfronterizos, consolidan una presencia estructural en territorios rusos históricamente sensibles[28].

A pesar de la cooperación, persisten las suspicacias rusas sobre los objetivos chinos a largo plazo. Pekín podría estar esperando contar con una posición negociadora más ventajosa para reclamar en el futuro territorios que en su día tuvo que ceder[29]. Esta desconfianza explica la prudencia rusa ante proyectos conjuntos en el Tumen y el carácter preventivo de ejercicios militares como los Vostok, diseñados para compensar la superioridad numérica china[30].

Políticas rusas de respuesta para el Lejano Oriente

A principios de siglo, Putin advirtió que, en caso de no realizar un esfuerzo real en la región, «dentro de unas décadas incluso la población rusa original hablará principalmente japonés, chino y coreano»[31]. Con esa premisa, el desarrollo del Lejano Oriente fue declarado «prioridad nacional del siglo XXI», lo que explica las numerosas medidas implementadas[32] (ver tabla 2).

[28] ZAKHAROV, Andrei y NAPALKOVA, Anastasia. «Why Chinese farmers have crossed border into Russia's Far East», *BBC News*. 25 October, 2019. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-europe-50185006 (consultado el 30 de octubre de 2025).
[29] LARUELLE, Marlene y PEYROUSE, Sebastien. *The "Chinese Question" In Central Asia: Domestic Order, Social Change and the Chinese Factor*. New York, Columbia University Press, 2012.
[30] ABRAHAMIAN, Andray. «Tumen Triangle Tribulations: The Unfulfilled Promise of Chinese, Russian, and North Korean Cooperation», en: CATHCART, Adam, GREEN, Christopher y DENNEY, Steven (eds.). *Decoding the Sino-North Korean Borderlands*. Amsterdam, Amsterdam University Press, 2021, pp. 269-287; RØSETH, Tom. «Moscow's Response to a Rising China: Russia's Partnership Policies in Its Military Relations with Beijing», *Problems of Post-Communism, 66(4)*. 2019, pp. 268-286, p. 279. Disponible en: https://doi.org/10.1080/10758216.2018.1438847 (consultado el 2 de noviembre de 2025).
[31] PUTIN, Vladimir. Vstupitel'noye slovo na soveshchanii «O perspektivakh razvitiya Dal'nego Vostoka i Zabaykal'ya» [Discurso inaugural de la reunión «Sobre las perspectivas de desarrollo del Lejano Oriente y Transbaikalia»], 2000. Disponible en: http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21494 (consultado el 2 de noviembre de 2025).
[32] PUTIN, Vladimir. Presidential Address to the Federal Assembly. 2013. Disponible en: http://en.kremlin.ru/events/president/news/19825 (consultado el 2 de noviembre de 2025).

Tabla 2. Políticas del Kremlin para el desarrollo del Lejano Oriente

1996	Programa Federal Desarrollo del Lejano Oriente y la Región de Baikal hasta 2013[33]
2009	Estrategia de desarrollo socioeconómico del Lejano Oriente y la Región de Baikal hasta 2025[34]
2011	Fondo para el desarrollo del Lejano Oriente y la Región de Baikal[35]
2012	Creación del Ministerio para el Desarrollo del Lejano Oriente[36]
2013	Renovación del Programa desarrollo socioeconómico del Lejano Oriente y la Región de Baikal hasta 2025[37]
2014	Ley de zonas de desarrollo prioritario[38]
	Aprobación de la metodología para la selección de proyectos de inversión previstos en el Lejano Oriente[39]
	Aprobación del Programa estatal desarrollo socioeconómico del Distrito Federal del Lejano Oriente[40]
2016	Modificaciones al Desarrollo económico y social del Lejano Oriente y la región del Baikal hasta 2018[41]
	Iniciativa hectárea del Lejano Oriente[42]

[33] PRAVITELSTVO ROSSII. Postanovleniye Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 15 aprelya 1996 goda N.º 480 Ob utverzhdenii federal'noy tselevoy programmy «Ekonomicheskoye i sotsial'noye razvitiye Dal'nego Vostoka i Baykal'skogo regiona na period do 2018 goda» [Resolución del Gobierno de la Federación de Rusia del 15 de abril de 1996, n.º 480. Sobre la aprobación del programa federal de objetivos «Desarrollo económico y social del Lejano Oriente y la región del Baikal para el período hasta 2018»], 1996.
[34] PRAVITELSTVO ROSSII. «Stratyegiya sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Dal'nego Vostoka i Baykal'skogo regiona na period do 2025 goda, Utverzhdena rasporyazheniyem Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 28 dekabrya 2009 g. N.º 2094-r [Estrategia para el desarrollo socioeconómico del Lejano Oriente y la región del Baikal hasta 2025, aprobado por Orden del Gobierno de la Federación de Rusia de 28 de diciembre de 2009, n.º 2094-r]», 2009.
[35] PRAVITELSTVO ROSSII. «Razvitiye Dal'nego Vostoka i Baykal'skogo regiona: nekotoryye rezul'taty i pokazateli 2015 goda. [Desarrollo del Lejano Oriente y la región del Baikal: algunos resultados e indicadores para 2015]», 2016. Disponible en: http://government.ru/info/22709/ (consultado el 2 de noviembre de 2025).
[36] PRAVITELSTVO ROSSII. «Polozhyeniye o Ministerstve Rossiyskoy Federatsii po razvitiyu Dal'nego Vostoka, Utverzhdeno postanovleniyem Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 30 iyunya 2012 g. N.º 664 [Reglamento sobre el Ministerio de la Federación de Rusia para el Desarrollo del Lejano Oriente, aprobado por Resolución del Gobierno de la Federación de Rusia de 30 de junio de 2012, n.º 664]», 2012.
[37] PRAVITELSTVO ROSSII. O prodlenii federal'noy tselevoy programmy «Ekonomicheskoye i sotsial'noye razvitiye Dal'nego Vostoka i Baykal'skogo regiona» [Sobre la prórroga del programa federal de objetivos «Desarrollo económico y social del Lejano Oriente y la región del Baikal»], 2013.
[38] PREZIDENT ROSSII. «Federal'nyy reliz ot 29.12.2014 g. N.º 473-FZ. Territorii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii. [Ley Federal de 29 de diciembre de 2014, n.º 473-FZ. Sobre los territorios de desarrollo socioeconómico avanzado en la Federación de Rusia]», 2014.
[39] PRAVITELSTVO ROSSII. Postanovleniye ot 15 aprelya 2014 g. N.º 308 Ob utverzhdenii gosudarstvennoy programmy Rossiyskoy Federatsii «Sotsial'no-ekonomicheskoye razvitiye Dal'nevostochnogofederal'nogo okruga» [Resolución 15 de abril de 2014, n.º 308. Sobre la aprobación del programa estatal de la Federación de Rusia «Desarrollo socioeconómico del Distrito Federal del Lejano Oriente»], 2014.
[40] PRAVITELSTVO ROSSII. «Ob utverzhdenii metodiki otbora investitsionnykh proyektov, planiruyemykh k realizatsii na Dal'nem Vostoke i v Baykal'skom regione [Sobre la aprobación de la metodología para la selección de proyectos de inversión previstos para su ejecución en el Lejano Oriente y la región del Baikal]», 2014.
[41] PRAVITELSTVO ROSSII. Postanovleniye ot 2 iyunya 2016 g. N.º 496 O vnesenii izmeneniy v federal'nuyu tselevoy programmu «Ekonomicheskoye i sotsial'noye razvitiye Dal'nego Vostoka i Baykal'skogo regiona na period do 2018 goda» [Resolución del 2 de junio de 2016, n.º 496. Sobre las modificaciones del Programa Federal de Objetivos «Desarrollo Económico y Social del Lejano Oriente y la Región del Baikal hasta 2018»], 2016.
[42] PRAVITELSTVO ROSSII. «Dal'nevostochnyy gektar [Hectárea del Lejano Oriente]», 2016. Disponible en: http://government.ru/rugovclassifier/728/events/ (consultado el 3 de noviembre de 2025).

2017	Concepto de política demográfica del Lejano Oriente[43]
2019	Programa de hipotecas del Lejano Oriente al 2 %[44]
	Ampliación del Ministerio para el Desarrollo del Lejano Oriente al Ártico[45]
2020	Programa nacional de desarrollo socioeconómico del Lejano Oriente hasta 2035[46]
2025	Plan maestro del Lejano Oriente hasta 2036[47]

Fuente: elaboración propia

Pese a la proliferación de políticas, los resultados han sido limitados. Aunque el éxodo poblacional se ha ralentizado parcialmente, la región sigue enfrentando un envejecimiento demográfico y una pérdida constante de habitantes. La dependencia de un insuficiente financiamiento federal impide un desarrollo sostenible y autónomo, mientras que las inversiones extranjeras, principalmente chinas, han incrementado la influencia de Pekín en los núcleos fronterizos[48].

Esta situación empeora desde 2022, cuando el Lejano Oriente se convirtió en una de las principales fuentes de reclutamiento para la guerra. La movilización de hombres jóvenes en edad laboral y reproductiva socava las políticas demográficas y de desarrollo que Moscú lleva décadas impulsando.

[43] PRAVITELSTVO ROSSII. «O proverke Demografo-politicheskoy kontseptsii Dal'nego Vostoka. [Sobre la aprobación del Concepto de política demográfica del Lejano Oriente]», 2017. Disponible en: http://government.ru/docs/28228/. (consultado el 3 de noviembre de 2025).
[44] Ministerstvo po razvitiyu Dal'nego Vostoka i Arktiki Rossiyskoy Federatsii. «Dalnevostochnaya ipoteka pod 2 % stala real'nost'yu [Las hipotecas del 2 % en el Lejano Oriente se han convertido en una realidad]», 2019. Disponible en: https://minvr.gov.ru/press-center/news/dalnevostochnaya-ipoteka-pod-2-stala-realnostyu-23959/ (consultado el 3 de noviembre de 2025).
[45] PREZIDENT ROSSII. «Rasporyazheniye Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 15.03.2019 g. N.º 73-rp. [Orden del Presidente de la Federación de Rusia de 15 de marzo de 2019, n.º 73-rp]», 2019.
[46] PRAVITELSTVO ROSSII. «Mikhail Mishustin utverdil Natsional'nuyu programmu razvitiya Dal'nego Vostoka [Mijaíl Mishustin aprobó el Programa nacional para el desarrollo del Lejano Oriente]», 2020. Disponible en: http://government.ru/docs/40487/ (consultado el 3 de noviembre de 2025).
[47] PREZIDENT ROSSII. «Plenarnoye zasedaniye X Vostochnogo ekonomicheskogo foruma [Sesión plenaria del X Foro Económico Oriental]», 2025. Disponible en: http://kremlin.ru/events/president/news/77927 (consultado el 3 de noviembre de 2025).
[48] STANKO. *Op. cit.* 2022, p. 7.

La invasión rusa de Ucrania: la movilización parcial y el Lejano Oriente

Características generales de la movilización

La escasez de efectivos militares llevó al Kremlin a implementar una movilización parcial encubierta, evitando la impopularidad de una convocatoria general. Esta estrategia protegió a los centros urbanos occidentales y priorizó el reclutamiento en la periferia económicamente deprimida, consolidando al Lejano Oriente como un eje clave de esta estrategia político-operativa[49].

Aunque los datos disponibles no permiten estimar con precisión el número total de bajas, sí revelan un patrón claro de desigualdad territorial y social en la composición del Ejército. Las tasas de mortalidad más elevadas se concentran en Siberia, el Lejano Oriente y el norte de Rusia, regiones con bajos niveles de desarrollo y limitadas oportunidades laborales. Mientras Buriatia y Tuva encabezan la lista, con aproximadamente 240 muertes por cada 100.000 hombres, las grandes urbes occidentales, como Moscú y San Petersburgo, presentan los valores más bajos, con 3,1 y 10,2 muertes por cada 100.000 hombres, respectivamente[50].

Este sesgo territorial en la movilización responde a tres factores. Primero, la sólida infraestructura de reclutamiento y la abundancia de reservistas en el Distrito Militar Oriental facilitan la incorporación de efectivos. Segundo, la vulnerabilidad económica regional posiciona los contratos militares como un incentivo frente a la precariedad local. Finalmente, el Kremlin calculó que podía ejercer mayor presión en estas zonas con un menor costo político, dado que el descontento en la periferia tiene una visibilidad e impacto en la estabilidad nacional muy inferiores a los grandes centros urbanos.

Efectos en la situación del Distrito Federal del Lejano Oriente

El reclutamiento de hombres jóvenes en edad militar, pilar demográfico de cualquier sociedad, profundiza la despoblación del Lejano Oriente al comprometer la formación de familias y fuerza laboral futura. La guerra prolongada actúa como catalizador de este

[49] LOSSOVSKYI, Ihor. «How Moscow “eliminates” its national minorities in the war with Ukraine», *European Centre for Minority Issues, 17*. 2022. Disponible en: https://doi.org/10.53779/KGPE6877 (consultado el 2 de noviembre de 2025).
[50] BESSUDNOV, Alexey. «Ethnic and regional inequalities in Russian military fatalities in Ukraine: Preliminary findings from crowdsourced data», *Demographic Research, 48(31)*. 2023, pp. 883-898, p. 888, p. 894. Disponible en: https://www.demographic-research.org/volumes/vol48/31/48-31.pdf (consultado el 3 de noviembre de 2025).

deterioro, sumando a las bajas militares un éxodo por miedo a la movilización que refuerza la tendencia migratoria preexistente. Estos factores desencadenan efectos secuenciales que desploman la natalidad y aceleran el envejecimiento, lastrando las perspectivas de desarrollo de una región estructuralmente vulnerable.

Por el momento, el Kremlin ha intentado atenuar estos efectos trasladando a las unidades del Distrito Militar Oriental al frente sur, cerca de la ciudad ucraniana de Zaporiyia, donde la actividad bélica es actualmente menor[51]. Sin embargo, esta reorientación de activos militares ha degradado la vigilancia en la frontera sino-rusa. El debilitamiento de la defensa en estas zonas estratégicas ofrece a Pekín una oportunidad geopolítica que preocupa a Moscú[52]. Según documentos filtrados del Servicio Federal de Seguridad (FSB), Rusia teme posibles ambiciones anexionistas chinas sobre el Lejano Oriente, incluida la ciudad de Vladivostok[53].

Conclusiones

La invasión de Ucrania ha creado una paradoja estratégica para Rusia en el Lejano Oriente, una región ya de por sí vulnerable en términos demográficos. El alarmante declive poblacional frente a una poderosa China con reivindicaciones históricas latentes llevó a Moscú a priorizar durante décadas el desarrollo y la repoblación de este territorio, dada su importancia para la seguridad nacional y para alcanzar objetivos geoestratégicos en materia exterior.

La urgencia del conflicto actual ha revertido esta prioridad. Al centrar la movilización en la región, el Kremlin satisface una necesidad bélica inmediata a costa de desmantelar las políticas de retención de población impulsadas desde los años noventa, ignorando las advertencias de sus propias autoridades sobre el riesgo de perder el control efectivo del territorio. La movilización actúa como un potente catalizador de la crisis demográfica

[51] LATYPOVA, Leyla. «In Numbers: How Russia's Regions Entice Ukraine War Recruits With Money», *The Moscow Times*. 11 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.themoscowtimes.com/2024/11/11/in-numbers-how-russias-regions-entice-ukraine-war-recruits-with-money-a86980 (consultado el 4 de noviembre de 2025).
[52] AGUIAR, Paulo. «China's Quiet Threat to Russia: Espionage Rattles the Far East», *Geopolitical Monitor*. 13 de junio de 2025. Disponible en: https://www.geopoliticalmonitor.com/chinas-quiet-threat-to-russia-espionage-rattles-the-far-east/ (consultado el 4 de noviembre de 2025)..
[53] SONNE, Paul, TROIANOVSKI, Anton y JUDAH, Jacob. «China, Russia Spies Documents Put Putin at War», *The New York Times*. 7 de junio de 2025. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/06/07/world/europe/china-russia-spies-documents-putin-war.html (consultado el 3 de noviembre de 2025).

estructural. Extraer capital humano joven no solo acelera el envejecimiento y la caída de la natalidad, sino que profundiza el éxodo que las inversiones intentaban frenar.

Esta situación se ve agravada por otro efecto de la guerra de Ucrania: la creciente dependencia de Rusia respecto a China. Desde el inicio de la guerra y el consiguiente deterioro de las relaciones ruso-occidentales, Moscú ha encontrado en Pekín un socio indispensable para su supervivencia económica y diplomática. Con la movilización en el disputado Lejano Oriente, el Kremlin está generando las condiciones propicias para una mayor penetración e influencia china en la región. Un escenario ante el cual Rusia, dada su posición de subordinación, podría verse obligada a hacer concesiones.

Así, puede afirmarse que la guerra de Ucrania y la designación del Lejano Oriente como foco de reclutamiento militar han agravado las amenazas a las que ya hacía frente Rusia en la región: despoblamiento, subdesarrollo y la amenaza de pérdida de control sobre un territorio clave tanto en el plano interno como externo, especialmente ante la creciente presencia de una China también interesada.

En definitiva, la movilización militar para el conflicto en Ucrania ilustra una paradoja estratégica fundamental: en su intento por asegurar objetivos bélicos inmediatos, el Kremlin compromete la estabilidad del Lejano Oriente, vector crítico para su proyección en Asia-Pacífico. Al supeditar la seguridad demográfica de esta región a las necesidades del frente, Rusia no solo erosiona su control territorial, sino que profundiza una dependencia asimétrica respecto a China. Esta vulnerabilidad estructural frente a un socio cuya expansión Moscú intentaba contener, otorga a Pekín una ventaja coyuntural que podría incentivar la reactivación de disputas fronterizas, sacrificando así la estabilidad estratégica rusa a largo plazo en favor de imperativos tácticos urgentes.

*Mónica Román González**
Doctoranda, Universidad Complutense de Madrid.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

30/2026 16 de marzo de 2026

*Guillermo Gómez Moreno**

La evolución de la gran estrategia de China

La evolución de la gran estrategia de China

Resumen:

Este artículo analiza la evolución de la gran estrategia china desde finales del siglo XX hasta la actualidad, mostrando cómo el país ha transitado de priorizar su supervivencia y estabilidad interna a proyectarse como una potencia global con capacidad de reconfigurar el orden internacional. Tras la caída de la URSS y el inicio de las reformas económicas, China aprovechó su integración en la economía mundial para convertirse en el principal nodo manufacturero global, combinando apertura económica selectiva, planificación estatal y una expansión continuada de su influencia comercial. Con la llegada de Xi Jinping, esta estrategia adquirió un carácter más asertivo, cristalizado en la Nueva Ruta de la Seda, que articula la proyección económica, tecnológica y marítima de China con el objetivo de alcanzar su aspiración de convertirse en el *hegemón* euroasiático. Paralelamente, China ha modernizado sus fuerzas armadas, poniendo especial énfasis en su armada y en la adquisición de puertos estratégicos para asegurar las rutas comerciales de las que depende su economía. En un contexto de multipolaridad desequilibrada y creciente rivalidad con Estados Unidos, China busca consolidar un poder normativo propio, mientras evita una confrontación *prematura* que pueda obstaculizar su objetivo de «rejuvenecimiento nacional».

Palabras clave:

China, Ruta de la Seda, estrategia, poder marítimo, Estados Unidos, multipolaridad.

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 evolution of China's grand strategy

Abstract:

This article examines the evolution of China's grand strategy from the late twentieth century to the present, tracing how the country has shifted from prioritizing regime survival and internal stability to projecting itself as a global power capable of reshaping the international order. Following the collapse of the Soviet Union and the onset of economic reforms, China leveraged its integration into the global economy to become the world's principal manufacturing hub, combining selective openness, state planning, and an expanding commercial footprint. Under Xi Jinping, this strategy has taken on a more assertive character, embodied in the Belt and Road Initiative, which integrates China's economic, technological, and maritime projection in support of its ambition to emerge as a Eurasian hegemon. At the same time, China has modernized its armed forces, with particular emphasis on naval expansion and the acquisition of strategic ports to secure the maritime routes on which its economy depends. In a context of unbalanced multipolarity and growing rivalry with the United States, China seeks to consolidate its own normative power while avoiding a premature confrontation that could impede its goal of "national rejuvenation".

Keywords:

China, Silk Road, strategy, sea power, United States, multipolarity.

La consolidación de la República Popular China

La interrupción de las cadenas del comercio global durante la pandemia de Coronavirus, la invasión rusa de Ucrania y la guerra en Gaza han terminado de confirmar que nos encontramos en un punto de inflexión en la configuración del sistema internacional. Sin ocupar las portadas, no obstante, el ascenso de China es probablemente el factor de fondo más decisivo en la reconfiguración del sistema internacional. El país asiático ha pasado en apenas setenta años de ser una economía campesina subdesarrollada, fragmentada y moralmente humillada por el colonialismo occidental, a convertirse en la segunda potencia económica y militar del mundo. Este proceso de transformación sigue siendo en gran medida incomprendido por la opinión pública occidental. El objetivo de este artículo es analizar la evolución de la gran estrategia china, entendida como el marco que ha guiado esa transformación.

El historiador militar británico B. H. Liddell Hart definió la gran estrategia como «la coordinación y dirección de todos los recursos de una nación o grupo de naciones con el fin de alcanzar los objetivos políticos perseguidos»[1] mientras Hal Brands la define como «la arquitectura intelectual que da estructura a la política exterior»[2]. Por tanto, la gran estrategia es la doctrina global desde la que cada Estado comprende su posición geopolítica y articula sus recursos —económicos, diplomáticos y militares— para alcanzar sus fines políticos.

China ha experimentado profundos cambios sociales e ideológicos desde la creación de la República Popular China en 1949. No obstante, lo que siempre ha permanecido como objetivo estratégico de los líderes chinos es la aspiración de revertir la situación de subordinación nacional sufrida desde que las cañoneras de vapor británicas remontaron el Yangtsé y obligaron a abrir los puertos chinos a las manufacturas británicas y al opio procedente de la India. Desde dicho objetivo común, la gran estrategia china ha variado en función de su política de alianzas, triangulando alternativamente entre Rusia y Estados Unidos, y del modelo económico elegido como medio para superar su subordinación.

[1] LIDDELL HART, Basil. *Strategy: the indirect approach*. Faber & Faber, Londres, 1967.
[2] BRANDS, Hal. *What Good Is Grand Strategy?* Cornell University Press: 2014. http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt5hh0bc
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 19 de enero de 2026.

El primer enfoque de Mao Zedong fue el intento de mantener una política exterior acorde a la ortodoxia marxista-leninista, caracterizada principalmente por la alianza con la Unión Soviética para industrializar China. Sin embargo, el creciente deterioro de las relaciones chino-soviéticas tuvo un punto de inflexión en 1969, cuando, en medio de la agitación política de la Revolución Cultural, fuerzas soviéticas y chinas se enfrentaron en varios puntos fronterizos, dejando un saldo de casi 1.000 muertos. Como resultado, la URSS comenzó a ser considerada como la principal amenaza existencial para China, que inició una maniobra de equilibrio externo mediante la formación de una alianza con Estados Unidos. A finales de los años setenta, Deng Xiaoping inauguró una nueva etapa con la política de «Reforma y Apertura», introduciendo mecanismos de mercado en la agricultura y la industria. La colaboración con Estados Unidos se amplió entonces del ámbito militar al económico e ideológico[3].

Un nuevo punto de inflexión tuvo lugar en 1992. Hasta entonces, la prioridad de la República Popular China había sido garantizar su supervivencia frente a amenazas externas mediante una orientación defensiva. Tras la caída de la URSS y la estabilización interna posterior a Tiananmen, las élites chinas redefinieron su objetivo estratégico: pasar de la mera supervivencia al «rejuvenecimiento nacional», orientado a ampliar la influencia global del país. Tres factores impulsaron este cambio: la consolidación interna tras las protestas de 1989, la desaparición de la URSS como amenaza —y a la vez como advertencia ideológica sobre la fragilidad del poder del Partido-Estado— y la convicción de que China ya contaba con capacidades militares nucleares y regulares suficientes para disuadir una agresión externa[4]. Con este nuevo escenario, China inició una estrategia para actuar como superpotencia basada en la apertura económica, la cautela diplomática y una modernización militar gradual.

La estrategia de «rejuvenecimiento nacional» ha estado marcada por la tensión entre el deseo de un «ascenso pacífico» y la limitada capacidad militar para proteger intereses en expansión. Deng Xiaoping sintetizó este enfoque en la «estrategia de los 24 caracteres»: «Observar con calma; asegurar nuestra posición; afrontar los asuntos con serenidad; ocultar nuestras capacidades y aguardar el momento oportuno; mantener un

[3] GOLDSTEIN, Avery. «China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance», *International Security*, *45*(1). 2020. https://doi.org/10.1162/isec_a_00383

[4] WO-LAP, Willy. *China after Deng Xiaoping*. Wiley, 1995.

perfil bajo; y no reclamar el liderazgo»[5]. El objetivo era crecer aprovechando el poder demográfico y económico sin despertar temores geopolíticos. Sin embargo, la arquitectura de seguridad de Asia-Pacífico, fuertemente influida por Estados Unidos y con Taiwán como elemento central, generó una persistente ansiedad estratégica en Pekín. Esto quedó claro en la tercera crisis del estrecho de Taiwán en 1994, cuando China inició una escaramuza militar contra Taiwán pero tuvo que retroceder tras la rápida intervención estadounidense. A partir de estas experiencias, los presidentes Jiang Zemin y Hu Jintao reforzaron la idea del «ascenso pacífico» entre 1996 y 2008: priorizaron el comercio y la integración internacional, con el ingreso de China en la Organización Mundial del Comercio en 2001 como el ejemplo más ilustrativo[6].

China se sube a la ola de la globalización

Como se ha mencionado, la «gran estrategia» de un país no solo incluye aspectos militares y políticos, sino que también implica el manejo de todos sus recursos. Combinando ideas socialistas y nacionalistas, los líderes chinos situaron el fortalecimiento industrial de China como premisa necesaria para alcanzar mayor influencia internacional. La gran estrategia china ha estado así marcada por un alto grado de planificación a largo plazo en la que el desarrollo económico ocupa el lugar central.

Para ello, China aprovechó la amplia internacionalización del sector manufacturero, marcada por la externalización de industrias clave de los países occidentales hacia las nuevas naciones independientes a partir de las «reformas neoliberales» de la década de 1970. Las empresas industriales occidentales trasladaron gran parte de sus fábricas a las antiguas colonias, donde enormes masas de población se desplazaban a las ciudades y proporcionaban reservas sin precedentes de mano de obra barata. De esta forma, como se puede apreciar en la figura 1, la fuerza de trabajo manufacturera creció a pasos agigantados en los países en desarrollo y, muy en particular, en China, hasta superar con creces el empleo manufacturero de los países de industrialización temprana, que quedó estancado. Este proceso de globalización de la producción industrial condujo a una alteración sutil pero significativa en la relación económica mundial entre los países

[5] SIERRA, Ander y MARRADES, Ángel. *La nueva era de China.* Fuera de Ruta, 2023.
[6] CLARKE, Michael. «'Making the Crooked Straight': China's Grand Strategy of 'Peaceful Rise' and its Central Asian Dimension», *Asian Security*, 4(2), 107–142. 2008. https://doi.org/10.1080/14799850802006589

centrales y periféricos. En consecuencia, si en las etapas iniciales de la Revolución Industrial la cadena de producción se limitaba en gran medida a una sola fábrica y la mano de obra cercana, a finales del siglo XX las «cadenas de montaje» de los bienes más importantes (e incluso de los servicios) se hicieron verdaderamente globales. Las materias primas, las diferentes etapas de fabricación y la comercialización quedaron organizados en lugares distantes. Este cambio en la cadena de valor internacional trasladó el centro de gravedad de la producción industrial de los países occidentales a las antiguas colonias.

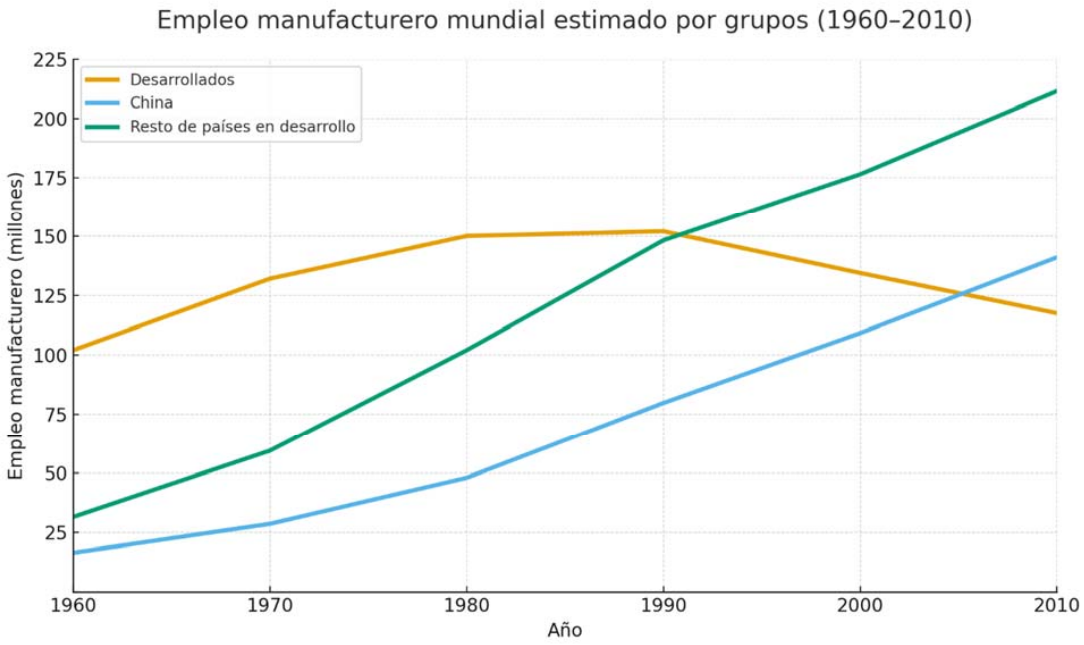


Figura 1. Estimación del empleo dedicado a la manufactura por grupos de países.
Fuente: elaboración propia en base a GMED[7] y UNIDO[8]

Es precisamente en este momento cuando se produjo la transición de China a una economía de mercado. Tras su apertura legal al capital internacional en 1978, China se convirtió en el principal receptor de inversión extranjera directa a nivel mundial. Si bien la mayor parte de Asia Oriental desempeñó un papel importante, China pasó a actuar

[7] *Global Manufacturing Employment Database*, 2024. Disponible en: https://data.mendeley.com/datasets/fvjf4zyxm9 DOI:10.17632/fvjf4zyxm9.2

[8] UNITED NATIONS INDUSTRIAL DEVELOPMENT ORGANIZATION. *Industrial Development Report 2013*. Disponible en: https://www.unido.org/sites/default/files/2013-12/UNIDO_IDR_2013_main_report_0.pdf

como centro neurálgico de las cadenas de producción internacionales, debido principalmente a dos características distintivas: su enorme escala y su política de planificación económica estratégica. Su gran demografía y la disponibilidad de mano de obra industrial dieron a China un peso gravitatorio para la llegada de las industrias que no podían ocupar otros países en rápido desarrollo de la región.

China concentró, en primer lugar, industrias ligeras como la textil, marcadas por el predominio de la mano de obra sobre el desarrollo tecnológico. Sin embargo, las élites chinas orquestaron estratégicamente el proceso de liberalización para evitar quedar «atrapadas» en la fase inicial de la industrialización[9], caracterizada por los sectores de bajo valor añadido. China acogió la entrada sin restricciones de capital internacional y estableció amplias «zonas económicas especiales» adaptadas a sectores en los que su mano de obra masiva y barata confería una ventaja comparativa. Al mismo tiempo, conservaron un conjunto de herramientas de planificación y aprovecharon la capacidad del Estado para salvaguardar y fomentar sectores estratégicos, como la industria pesada o las telecomunicaciones, que podrían haber sido vulnerables si se hubieran sometido inmediatamente a la competencia internacional. Este proceso de industrialización altamente centralizado permitió a China aumentar progresivamente la complejidad de sus exportaciones. A principios del milenio actual, China ya no era el «taller del mundo», sino el centro logístico donde la mayoría de los componentes y bienes, de creciente valor tecnológico, se ensamblaban antes de dirigirse a destinos occidentales. De esta manera, China logró superar a Alemania como principal economía exportadora del mundo en 2009.

Esta serie de éxitos de la estrategia china en el «frente económico» ha tenido varias consecuencias en cuanto al papel del gigante asiático en el sistema internacional. A medida que China fue ganando ventaja comparativa en el comercio internacional, su estrategia cambió drásticamente. Transitó de un énfasis inicial en el proteccionismo económico a convertirse en el principal defensor del libre comercio, pues el bajo precio de sus exportaciones le permitió penetrar la mayoría de los mercados nacionales. Las élites chinas buscaron aprovechar su superioridad comercial y la ayuda financiera,

[9] LIN, Yustin. *Demystifying the Chinese economy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2012. https://doi.org/10.1017/CBO9781139026666

especialmente a los países en desarrollo, como principal baza para reformar el sistema internacional y convertirlo en un mundo multipolar.

No obstante, la integración acelerada en la globalización también generó tensiones internas: desigualdad creciente, ausencia de derechos políticos y conflictos en regiones autónomas. Tras Tiananmen y ante los signos de agotamiento del modelo basado en exportaciones de bajo valor añadido, el liderazgo chino reorientó su estrategia económica en dos direcciones: fortalecer el mercado interno mediante la creación de una amplia clase media consumista, y diversificar sus vínculos externos abriéndose a nuevos mercados en África y Sudamérica, tanto para colocar su capital excedentario —especialmente en infraestructuras— como para asegurar el acceso a recursos naturales esenciales para su población y su industria[10].

La «Ruta de la Seda» como *transición* de China a gran potencia

Tras convertirse en la segunda economía mundial, China interpretó la crisis financiera de 2008 y el desgaste estratégico de Estados Unidos en Oriente Medio como una oportunidad para asumir un papel más central en el sistema internacional. Con la llegada de Xi Jinping en 2012, Pekín abandonó la estrategia de bajo perfil y adoptó una política exterior más asertiva, apoyada en su creciente peso económico y militar.

La «Nueva Ruta de la Seda» es la médula espinal de esta estrategia, que puede conceptualizarse como el proceso de transición de China de país en desarrollo a potencia con proyección global. La iniciativa se presentó inicialmente al mundo como «Una Franja, Una Ruta» en Kazajistán en septiembre de 2013 y dos años más tarde, el Banco de Desarrollo de China y el Banco de Exportación e Importación de China ya habían anunciado una reserva de 890.000 millones de dólares para invertir en casi 1.000 proyectos de infraestructuras, energía y comunicaciones en los 46 países que se adhirieron a la Iniciativa de la Franja y la Ruta desde su inicio[11].

La lógica aquí es convertir a China en el núcleo de una enorme red económica que comunique la región de Asia Central, rica en recursos y estratégicamente relevante, con

[10] GLOBAL STRATEGY. «Geopolítica de China», *Estrategia podcast*, número 7, 2021. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=fNBRIGs8aa0

[11] GOLDSTEIN, Avery. «China's Grand Strategy under Xi Jinping: Reassurance, Reform, and Resistance», *International Security*, *45*(1). 2020. https://doi.org/10.1162/isec_a_00383

los océanos Pacífico e Índico, cuyas rutas se han convertido ya en el centro de gravedad de la economía mundial. En este sentido, la Ruta de la Seda haría posible, desde el punto de vista logístico, la conexión entre Asia Central —ese *Heartland* que Mackinder consideraba como el pivote necesario para dominar el continente euroasiático— y el dinamismo económico del *Rimland*, lo que convertiría a China en un potencial *hegemón* euroasiático.

El proyecto consta de dos componentes principales: uno terrestre y otro marítimo. El primero consiste en la creación de una serie de corredores económicos compuestos por carreteras, redes ferroviarias, fibra óptica y oleoductos, que discurren principalmente en dos direcciones. Primero al oeste, hacia Asia Central, con especial énfasis en la conexión ferroviaria con Kazajistán. Allí ya se ha construido el mayor puerto seco del mundo, lo que constituye un importante nodo logístico para acceder a los recursos energéticos y minerales de la región, para mejorar el comercio por tierra con Rusia y Europa. En segundo lugar, la «Franja» terrestre también se extiende hacia el sur para llegar hasta el Índico por tierra, a través de las conexiones con Pakistán y Myanmar. El potencial de estos corredores para China reside en la posibilidad de mantener su acceso al océano Índico incluso en caso de bloqueo en algunos de los estrechos de Indonesia, que son esenciales para el comercio marítimo chino. A su vez, ambos países rodean India, país con el que China ha mantenido históricamente una enemistad regional y que puede considerarse el único país con capacidad para disputar a China la hegemonía en el océano Índico a medio plazo. En este sentido, el Corredor Económico China-Pakistán, que conecta Xinjiang con el puerto pakistaní de Gwadar, es uno de los pilares de la Nueva Ruta de la Seda que más inversión ha recibido. Este corredor fortalece la alianza estratégica de ambos países frente al enemigo común de India y permite a China una salida directa por tierra al océano Índico.

Por su parte, la «Ruta» marítima consiste en la inversión en infraestructuras y la adquisición de toda una serie de puertos que llevan desde los grandes puertos de la costa oriental de China hasta los principales puertos europeos en el Mediterráneo y el Atlántico, pasando por el océano Índico y conectándose cada vez más con los países africanos y latinoamericanos. El capital chino se posiciona así en las «autopistas» por las que transcurre el comercio mundial, al tiempo que la vertiente marítima de la Ruta de la Seda es la que habilita, como veremos, la posibilidad de un uso dual, no solo

económico sino también militar, de toda la red de infraestructuras situada en puntos estratégicos[12].

Para entender el papel de la Ruta de la Seda en el ascenso global de China, pueden identificarse tres dimensiones principales. En primer lugar, este proyecto sitúa a China en el centro de la principal red industrial y comercial del mundo, lo que le permite exportar el excedente de capital que ha ido generando en sectores de menor valor tecnológico, como el siderúrgico, hacia la construcción de grandes infraestructuras en regiones o países menos desarrollados. Como expresó gráficamente el viceministro de Asuntos Exteriores de China: «Los chinos solemos decir que, si quieres hacerte rico, primero debes construir carreteras»[13]. La Ruta de la Seda refleja la perspectiva del «pensamiento de Xi Jinping», una forma de sincretismo entre una versión particular del socialismo, en la que el «desarrollo de las fuerzas productivas» ocupa un lugar central, y los valores confucianos, que enfatizan la jerarquía y la armonía social para promover la unidad nacional.

En sus inicios, las inversiones chinas priorizaron la construcción de infraestructuras físicas que uniesen Asia Central con la costa, con el objetivo de extender la presencia económica y burocrática del poder central chino en las regiones autónomas de Sinkiang, Tíbet y Mongolia Interior. La política exterior de Pekín quedaba así vinculada al objetivo de desactivar los prolongados conflictos étnicos que tienen lugar en esas regiones empobrecidas.

Con el tiempo, las inversiones chinas han girado crecientemente hacia el Sudeste Asiático, donde gravita la economía mundial. China se ha convertido en el principal socio comercial de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN). Esto ha generado un importante cambio en la arquitectura de seguridad regional: Estados Unidos continúa siendo el principal proveedor militar de la región, pero China encuentra en su «diplomacia económica» un potente contrapeso ante cualquier amenaza para sus intereses. Asimismo, el poder financiero de China le permite avanzar sus objetivos geopolíticos, con ejemplos tan sonados como la concesión por parte de Sri Lanka de un arrendamiento

[12] GIL, Abel. «La geopolítica de China y su collar de perlas», *El Orden Mundial.* 2020. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/china-y-su-collar-de-perlas/

[13] FRANKOPAN, Peter. *The new silk roads: The present and future of the world.* Bloomsbury Publishing, 2018.

de 99 años a una empresa china de Hambantota, puerto de máxima importancia estratégica debido a su posición frente a la costa india[14].

En segundo lugar, al poderío económico internacional alcanzado por China le ha seguido su consolidación como potencia militar. En la década transcurrida desde el comienzo de la Nueva Ruta de la Seda, China ha desarrollado una capacidad misilística crecientemente pareja a la de Estados Unidos, incluso en los aspectos tecnológicos más avanzados. Las fuerzas terrestres chinas, que ya eran las más numerosas del mundo, han sido notablemente modernizadas. No obstante, su mayor avance se ha producido en el ámbito naval: la construcción de islas artificiales en el mar de China Meridional, el aumento sustancial de su flota —hoy la más numerosa del mundo— y la incorporación de su tercer portaaviones, el Fujian, que este mismo año ha realizado ejercicios al este de Taiwán, muestran su voluntad de proyectar poder más allá de sus costas. La expansión de puertos vinculados a la Ruta de la Seda, cuyo mejor ejemplo es la apertura en Yibuti de la primera instalación militar china en el extranjero, facilitan la proyección del poder marítimo chino a nivel global[15].

En tercer lugar, China aspira a consolidar un poder normativo propio. La Ruta de la Seda busca formar una esfera de influencia sinocéntrica en la que la integración económica va de la mano de la promoción de los «valores civilizatorios chinos» como alternativa a la primacía de la cultura occidental[16]. En este sentido, si en sus comienzos la «Iniciativa de la Franja y la Ruta» hacía hincapié en la conexión con Europa, con las crecientes tensiones y la guerra comercial con Estados Unidos, iniciada en 2018 por Trump, la Ruta de la Seda se ha orientado cada vez más hacia África y América Latina con el objetivo de situarse como potencia líder del llamado «sur global». El Gobierno chino defiende que la diplomacia que acompaña a la Ruta de la Seda promueve el beneficio mutuo (‘*Win-Win*’) de los países colaboradores mediante el desarrollo económico común. Así, la concesión de préstamos financieros a países en desarrollo en condiciones más favorables que las del FMI o la defensa de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU para hacerlo más representativo ha permitido a China ampliar su *soft power* y

[14] Ibídem.
[15] GARCÍA, Diego. «China: Gran estrategia y poder marítimo en la era de Xi Jinping», *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 27. 2020. https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4381
[16] KALLIO, Jyrki. *Xi Jinping Thought and China's Future Foreign Policy*. Finnish Institute of International Affaris, 2018. Disponible en: https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2018/08/bp243_china_s_future_foreign_policy_1508.pdf

presentarse como el proveedor de una serie de bienes públicos internacionales que le habilitan como potencia global.

Pero donde seguramente sea más decisivo el creciente poder normativo chino es en el campo de la alta tecnología, eje central de la disputa entre Estados Unidos y China. Con el desarrollo de la tecnología del 5G, China ha sido por primera vez capaz de superar a los países occidentales en el número de patentes desarrolladas[17]. En este sentido, en los últimos años el Gobierno chino ha dado prioridad a la «Ruta de la Seda Digital», esto es, a las inversiones para desarrollar infraestructuras de telecomunicaciones en países del «sur global», lo que le permitiría desplazar a las empresas occidentales en este sector estratégico clave. Se abre así la posibilidad, especialmente desde la guerra comercial de 2018 y el creciente nacionalismo tecnológico en Estados Unidos, de que los nuevos desarrollos de tecnología punta (IA, semiconductores, computación cuántica) se dividan a nivel mundial en áreas de influencia, rompiendo la interoperabilidad.

Alfred Mahan en Pekín: la estrategia de los «dos océanos» de China

Las flotas mercantes preceden a las armadas a la hora de conformar el poder marítimo: el comercio por mar abarata los intercambios y abre acceso a puertos clave que pueden servir como bases logísticas para proyectar poder militar. Esta fue la máxima propuesta por Alfred Mahan tras su estudio histórico de la creación del Imperio británico. Su intención era abrir las mentes de los estadistas estadounidenses para convertir al país norteamericano en una potencia mundial a finales del siglo XIX[18].

Lo interesante es que la estrategia a largo plazo de China también se ha basado en el comercio, y en general en el comercio marítimo, para sostener su crecimiento e influencia. Como mayor exportador mundial, China canaliza la producción de sus principales regiones costeras hacia Europa y América a través de rutas que también utiliza para realizar importaciones críticas de petróleo, alimentos y materias primas, en las que China es fuertemente deficitaria. La enorme población china genera alta dependencia energética y alimentaria, especialmente de recursos que atraviesan estrechos estratégicos entre el Índico y el Pacífico. Por ejemplo, el 75 % del petróleo

[17] THOMPSON, Kieran. *Worlds Apart: Geopolitics Shake 5G Supply Chains*. Hinrich Foundation, 2023.
[18] MAHAN, Alfred. «Discussion of the elements of sea power», en: Dittner, J. y Sharp J. (eds.). *Geopolitics. An introductory reader.* London & New York, Routledge, 2014.

importado por China en 2014 tuvo que cruzar el estrecho de Malaca[19]. Todo ello ha dado lugar al conocido como 'dilema de Malaca', esto es, el riesgo crítico de que un bloqueo en los estrechos que conectan ambos océanos pueda estrangular la economía china.

Siguiendo la lectura mahaniana de los «puntos de estrangulamiento» marítimos, los estrategas chinos ven su acceso al océano limitado por tres «cadenas de islas» bajo influencia militar estadounidense, que incluyen Japón, Taiwán y Guam (principal base aeronaval de EE. UU. en la región). Estas barreras, unidas a las disputas con Filipinas y Vietnam en el mar de China Meridional, conforman el eje de las preocupaciones de seguridad de China.

Entre todos estos factores, Taiwán resulta decisivo. Su enclave frente a los principales puertos chinos y su importancia en la narrativa nacionalista china provocan que la alianza entre la República de China y Estados Unidos represente una amenaza permanente para China. A la inversa, el eventual control sobre la isla de Formosa permitiría a Pekín romper la arquitectura militar de EE. UU. en la región y disponer de una mayor capacidad para proyectar su poder marítimo. El Gobierno chino considera el separatismo taiwanés la principal amenaza para la seguridad nacional china y, en el Libro Blanco de 2019, por primera vez afirma abiertamente que «no prometemos renunciar al uso de la fuerza y nos reservamos la opción de tomar todas las medidas necesarias» (para evitar la independencia de Taiwán)[20].

Esta política abiertamente agresiva va de la mano de la creciente capacidad militar de China para actuar como una gran potencia militar, al menos en términos numéricos y logísticos, a pesar de su falta de experiencia en combate. Aquí es donde el enorme poder económico generado por la Ruta de la Seda se vincula al desarrollo militar. En este sentido, la estrategia de defensa elaborada en 2019 afirmaba que «la Armada Popular de Liberación está acelerando la transición de sus tareas de defensa en los mares cercanos a misiones de protección en los mares lejanos»[21]. La Armada china se percibe a sí misma como capaz de controlar la costa oeste del Pacífico (*mares cercanos*) y busca

[19] GARCÍA, Diego. «China: Gran estrategia y poder marítimo en la era de Xi Jinping», *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad, 27*. 2020. https://doi.org/10.17141/urvio.27.2020.4381
[20] STATE COUNCIL INFORMATION OFFICE OF THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA. *China's National Defense in the New Era*. 2019. https://bit.ly/3aYPKBw
[21] Ibídem.

aumentar su capacidad más allá de la primera cadena de islas y hacia el océano Índico (*mares lejanos*).

En general, la fuerza militar china destaca por la cantidad: desde 2012, la Armada china prácticamente ha duplicado el número de buques en activo hasta convertirse en la más numerosa del mundo. Las fuerzas navales estadounidenses siguen siendo superiores en potencia de fuego y cuentan con un número notablemente superior de portaaviones en activo (11, frente a los 3 de China). No obstante, China tiene una capacidad de producción naval hasta doscientas veces superior a la estadounidense, lo que le está permitiendo modernizar su flota a un ritmo muy superior[22].

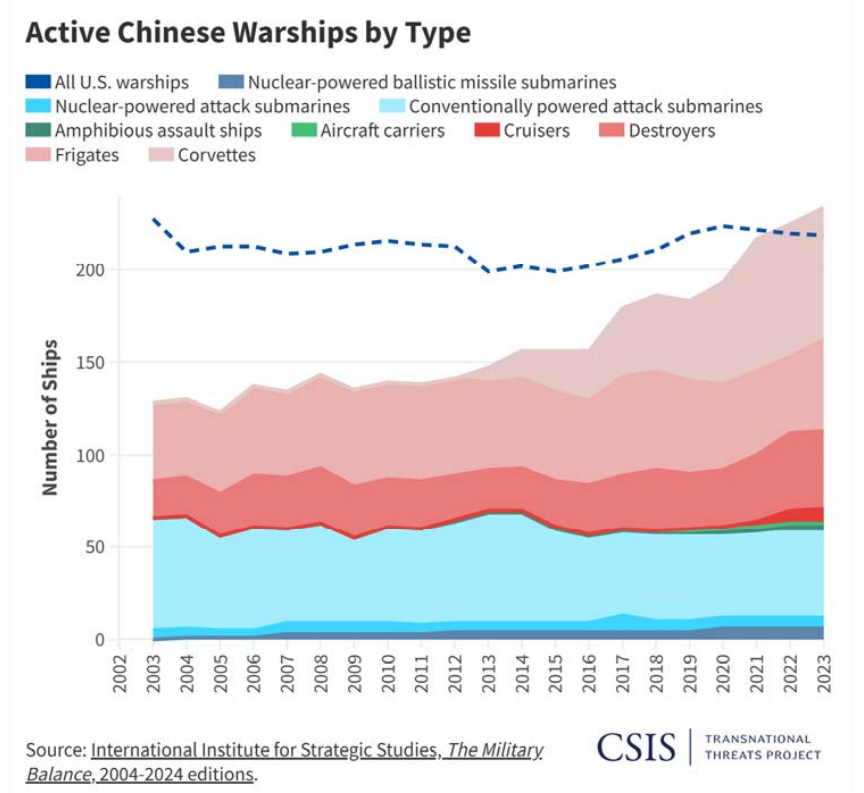


Figura 2: Evolución de la Armada china por tipo de buque. Fuente: CSIS.
Accesible en: https://www.csis.org/analysis/unpacking-chinas-naval-buildup

[22] PALMER, Alexander, CARROLL, Henry, y VELAZQUEZ, Nicholas. «Unpacking China's naval buildup», *Center for Strategic International Studies*. 2024. https://www.csis.org/analysis/unpacking-chinas-naval-buildup

Esto, junto a la ventaja de concentrar sus fuerzas en sus costas cercanas, hace que numerosos analistas pongan en duda la capacidad de Estados Unidos para imponerse en un conflicto en el Pacífico occidental, especialmente si dicho conflicto evolucionara hacia una guerra industrial que se prolongara en el tiempo[23]. A ello hay que sumar la populosa presencia de la milicia marítima china, formada por barcos pesqueros que, no obstante, han tomado parte en distintas operaciones en la «zona gris». La argumentación de Mahan en pro de una población que mirase al mar ha encontrado eco en latitudes insospechadas.

Conclusiones

El recorrido histórico de la gran estrategia china muestra una transición profunda: de un país centrado en asegurar su supervivencia y estabilidad interna a una potencia que aspira a moldear el orden internacional. Tras décadas de crecimiento económico, apertura controlada y modernización militar gradual, China ha pasado de ocultar sus capacidades a desplegarlas abiertamente. La Nueva Ruta de la Seda, la expansión de su poder marítimo y el impulso de nuevas normas e instituciones reflejan la ambición de situarse en el centro de una red económica y geopolítica que abarque Asia, África y América Latina.

Este ascenso coincide con la transición inconclusa de un sistema internacional que se desplaza desde la hegemonía unipolar estadounidense hacia una multipolaridad desequilibrada, donde varias grandes potencias interactúan sin un equilibrio claro. Este tipo de escenario es el más proclive a los «errores de cálculo» y al estallido de grandes conflictos. Para China, este escenario ofrece oportunidades —creciente influencia económica y un mayor margen de maniobra— pero también riesgos significativos. Sus propios estrategas reconocen que el país no alcanzará una paridad militar con Estados Unidos antes de 2049, lo que podría convertir un conflicto militar *prematuro* en un obstáculo para la culminación del «rejuvenecimiento nacional». De ahí que Pekín siga defendiendo formalmente una política de cooperación pacífica y estabilidad regional, incluso mientras afirma con mayor claridad su condición de gran potencia.

[23] JONES, Seth. «China is Ready for War», *Foreign Affairs*. October 2024. https://www.foreignaffairs.com/china/china-ready-war-america-is-not-seth-jones

Al mismo tiempo, la respuesta estadounidense se ha endurecido. Más allá de cambios de administración, existe un consenso político en Washington que identifica a China como su principal rival sistémico. Esto intensifica la competencia estratégica en ámbitos clave —tecnología, comercio, rutas marítimas y arquitecturas de seguridad— y sitúa a las élites chinas ante decisiones de gran trascendencia. La combinación de las ambiciones globales y las dificultades que enfrenta Pekín para consolidar una clase media consumista a nivel nacional hace que la etapa actual constituya una de las más delicadas para China desde el inicio de su apertura: el equilibrio entre alcanzar la condición de líder económico y el riesgo de una gran conflagración militar marcará, en buena medida, la configuración del orden mundial del siglo XXI.

*Guillermo Gómez Moreno**
Analista de política internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

31/2026 19 de marzo de 2026

Gonzalo Rodríguez Suanzes *

El «ethos» de la guerra de Trump y sus implicaciones en la seguridad internacional

El «ethos» de la guerra de Trump y sus implicaciones en la seguridad internacional

Resumen:

La política exterior de Donald Trump confirma que el actual orden basado en normas ha perdido relevancia frente al uso directo y coercitivo del poder. A partir de los conflictos recientes y, especialmente, de la intervención estadounidense en Venezuela, se plantean dos interpretaciones sobre el comportamiento de Trump: como una anomalía personal y transitoria, o como el inicio de un nuevo paradigma en las relaciones internacionales, en el que la primacía del *hard power*, la erosión del derecho internacional y la lógica de la acumulación de poder caracterizan el nuevo contexto multipolar. En este marco, la estrategia estadounidense estaría guiada por una autopercepción hegemónica en declive, lo que incrementa los riesgos de escalada, debilita la credibilidad internacional y consolida un orden global más inestable y conflictivo.

Palabras clave:

Poder, Trump, declive, Venezuela, erosión del derecho internacional, escalada, credibilidad.

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 "Ethos" of Trump´s War and its implications for International Security

Abstract:

Donald Trump's foreign policy confirms that the current rules-based order has lost relevance in the face of the direct and coercive use of power. Drawing on recent conflicts—most notably U.S. intervention in Venezuela—two interpretations of Trump's behavior are advanced: as a personal and temporary anomaly, or as the onset of a new paradigm in international relations in which the primacy of «hard power», the erosion of international law, and the logic of power accumulation, define the emerging multipolar context. Within this framework, U.S. strategy appears to be guided by a hegemonic self-perception in decline, which increases the risks of escalation, undermines international credibility, and consolidates a more unstable and conflict-prone global order.

Keywords:

Power, Trump, decline, Venezuela, erosion of International Law, escalation, credibility.

Introducción

Tras la invasión de Rusia en Ucrania, la sempiterna guerra en Gaza de los dos últimos años y la creciente agresividad de China sobre Taiwán y sus mares colindantes, la reciente intervención de EE. UU. en Venezuela no es más que la confirmación de que ya quedan pocos vestigios de legalidad internacional «creíble» en este nuevo orden global que se está configurando.

En este contexto, ya no se trata de poner en valor la relevancia de la aplicación del derecho internacional, sino de asumir que este ha dejado de ser relevante[1]. Esta es precisamente una de las particularidades de este nuevo orden emergente.

El actual panorama geopolítico viene marcado no solo por las últimas acciones estadounidenses en suelo venezolano, sino por las inmediatas amenazas a la soberanía de Dinamarca y la retórica cada vez más aislacionista de EE. UU. respecto a sus socios tradicionales e instituciones occidentales a las que (aún) pertenece.

Estos hechos no pueden ser analizados como eventos aislados, sino más bien como eventos interconectados, formando todos ellos parte de una misma política exterior (que no estrategia depurada), de la que no existe precedente alguno en la historia reciente de EE. UU.[2].

De aquí podrían deducirse dos posibles interpretaciones para intentar entender cómo el líder del país más poderoso del mundo —con una visión muy particular de su funcionamiento— puede hacer tambalearse a todo un sistema y pasar por encima del orden basado en reglas que una vez fundaron y expandieron los distintos presidentes que precedieron a Trump desde la posguerra.

[1] El subjefe de Gabinete, Stephen Miller, declaró: «Vivimos en un mundo donde se puede hablar de todo lo que se quiera sobre sutilezas internacionales y todo lo demás. Pero este es un mundo real… que se rige por la fuerza, que se rige por el poder». Greenland, Venezuela, NATO: Stephen Miller sums up a new US mission statement of Strenght, Force, and power. https://edition.cnn.com/2026/01/06/politics/trump-greenland-venezuela-colombia-miller-analysis
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha 26 de enero de 2026.

[2] «Cuanto más tiempo lleva Trump en el cargo, más se acentúan sus diferencias con sus predecesores de la posguerra. Parece más adecuado para una era anterior de presidentes estadounidenses igualmente auténticos que aplicaron aranceles y conquistaron nuevos territorios en el siglo XIX». Ibídem.

¿Cómo interpretar el comportamiento de Trump?

La primera interpretación del comportamiento de Trump (y probablemente la más extendida), parte de la premisa de no considerar al mandatario estadounidense como un político *per se,* por lo que su interés por la aplicación de la legalidad en el sistema internacional se asume poco probable, por no decir casi inexistente. Esto explicaría esa política transaccional basada exclusivamente en los intereses del magnate.

Asumir esta premisa sirve sin duda para activar las alertas en las agendas de seguridad de muchos países (llámense aliados o no), precisamente por la incertidumbre e impredecibilidad de las acciones que se pudieran derivar de la política exterior estadounidense. Esta visión redunda en una mayor conciencia de seguridad, pero también es susceptible de provocar un rearme generalizado, reduciendo el umbral del uso de armamento nuclear y, por tanto, incentivando el riesgo de escalada global.

Por otro lado, la tendencia a la inacción de parte de la comunidad internacional demostrada ya ante los signos evidentes de que Rusia iba a invadir Ucrania, acrecienta la posibilidad de continuar con dinámicas de bloqueo estratégico por parte de organizaciones como la ONU, la OTAN y la UE. Estas organizaciones son sujetos del derecho internacional, pero están actualmente limitadas en sus acciones por el actual acoso sistémico de EE. UU., por lo que en el fondo esperan que tras la marcha de Trump vuelvan los ríos de la legalidad a retomar el tradicional cauce de las relaciones internacionales[3].

La posibilidad de este «regreso» es altamente improbable y además peligrosa de asumir, debido precisamente a las repercusiones globales que ya están provocando muchas de las decisiones adoptadas por esta Administración, y de algunas otras de las que seguramente trascienda un carácter irreversible por su impacto geopolítico[4].

[3] La primera salida de Trump provocó ya una crisis en la legalidad internacional que Biden intentó restaurar con reincorporación a organismos como la UNESCO, el Acuerdo de París y el fortalecimiento de la OTAN y la defensa del orden basado en reglas. Los retos derivados aún persisten y es de esperar que el impacto de la salida de Trump tras este último mandato deje aún mayores secuelas «irreversibles» en el orden internacional: «Con la amenaza de aranceles elevados, y la intención de emplear como instrumento coercitivo las inversiones y la tecnología, Trump ha abierto nuevos frentes en sus guerras comerciales de mucho mayor alcance que las iniciadas en su primer mandato, que suponen una intensificación del nacionalismo económico, el proteccionismo y un nuevo golpe a una globalización, ya en crisis, de consecuencias imprevisibles».
https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2557568/CE_231_Cap01.pdf

[4] Las decisiones en política exterior de EE. UU., de las aún están por ver sus efectos, están vinculadas con la nueva reorientación estratégica y militar, el «corolario Trump» a la doctrina Monroe, la presión sobre sus aliados (OTAN y UE), la ofensiva comercial y arancelaria y la reciente retirada de 66 organizaciones internacionales.

La segunda interpretación, la más realista pero la más difícil de aceptar, consiste en asumir que probablemente Trump esté marcando el principio de un cambio de paradigma en la disciplina de las relaciones internacionales, estableciendo con ello una nueva forma de hacer política internacional.

Esto significa que, aunque haya siempre que ampararse en el cumplimiento de la legalidad internacional y apostar por unas «reglas del juego» que comprometan a los Estados por igual, la realidad es que puede convertirse en parte del problema —en la medida que inhiba soluciones eficaces—, si se confía demasiado en ella.

La gran diferencia entre estas dos interpretaciones es que la primera orienta la lectura de las acciones de EE. UU. a la mera excentricidad política de Trump en asuntos de política exterior, considerando dichas acciones como anomalías circunstanciales temporales en el seno de un sistema de gobernanza global que, aunque deja secuelas importantes en el sistema internacional, volverá al orden natural de las cosas tras la marcha del presidente. Este es el motivo por el cual las organizaciones internacionales anteponen no perder el mantenimiento de su alianza con Washington por encima de cualquier otra consideración[5].

Sin embargo, la segunda interpretación constituye la aceptación (y resignación) de que existe una convergencia global de intereses económicos, estratégicos y militares en un mundo cada vez más complejo y en continua transformación, donde la acumulación de poder puede llegar a convertirse en un asunto de seguridad nacional. Esto provoca lógicas operativas en las grandes potencias de reclamación de espacios, imposición de costes y redefinición de lo aceptable al margen del consenso internacional.

Esta segunda interpretación obliga a aceptar la posibilidad de que EE. UU. ocupe militarmente Groenlandia como una realidad geopolítica más, aunque parezca inimaginable por sus repercusiones en el futuro de la integridad de la OTAN o de la defensa europea.

[5] «La ausencia de respuesta por parte de los líderes institucionales de la UE [ante las amenazas a Groenlandia] fue notoria. […] se negaron a comentar sobre una amenaza explícita de EE. UU. contra territorio europeo. […] Si existía una lógica, esta era evitar a toda costa la confrontación con Washington. [...] las élites europeas sacrifican la autonomía a largo plazo del continente por la perspectiva de su acceso continuo al poder. Al hacerlo, exponen a sus propias sociedades a riesgos crecientes —económicos, políticos y militares— sin aumentar su seguridad ni su influencia. Mientras el futuro del orden global sigue siendo incierto, el destino de Europa parece estar sellado». https://unherd.com/2026/01/will-europe-ever-wake-up/#:~:text=Far%20from%20abandoning%20hegemony%2C%20the,broader%20post%2D1945%20imperial%20order.

Bajo esta premisa, la UE no tendría más remedio que adoptar (definitivamente) mecanismos eficaces para garantizar su propia seguridad y perseguir una autonomía estratégica[6], que sería a todas luces imprescindible si se quiere aprender a operar al margen de la protección estadounidense y sobrevivir como organización.

Es cierto que esta última interpretación, aun considerándose la más adecuada, llama igualmente al rearme generalizado y al riesgo de escalada, pero la diferencia es que, en lo que a la defensa europea se refiere, induce a hacerlo con más criterio, con objetivos más claros, con mayor responsabilidad y en la dirección más adecuada; esto es, no esperando nada de EE. UU. y actuando con la premisa de que la legalidad internacional está definitivamente fuera de la ecuación, porque ha sido reemplazada por un uso de poder más visible y coercitivo.

Esta lección ya debería estar perfectamente asimilada con los comportamientos de Rusia y China (dos potencias revisionistas y autoritarias), dadas las violaciones a la soberanía de Ucrania y a la libertad de navegación en el mar de China Meridional. Sin embargo, ha tenido que ser EE. UU. (principal estandarte democrático y aliado histórico imprescindible) quien, paradójicamente, ha confirmado la validez de esta premisa.

La situación de Venezuela y su lectura geopolítica

Los últimos acontecimientos tras el recién estrenado año 2026 nos presentan un flujo de argumentos jurídicos que tratan de determinar si la intervención de EE. UU. en Venezuela, que culminó con la detención de Maduro, fue de acuerdo con el derecho internacional. Estos argumentos pueden ser válidos para teorizar sobre posibles mejoras del orden jurídico internacional, pero en la práctica solo sirven para crispar el debate mediático y consolidar «islas ideológicas» que llevan a la polarización, desconfianza e inseguridad, y lo que es más importante: no solucionan el problema, en todo caso lo acentúan.

[6] «Los europeos llevan mucho tiempo hablando de la autonomía estratégica en el sector industrial de la defensa y de la necesidad de poder "actuar de forma autónoma cuando y donde sea necesario". […] Si Estados Unidos se compromete menos, los miembros de la UE y la OTAN deben encontrar la manera de superar tanto las discrepancias internas como sus propios desacuerdos». https://www.crisisgroup.org/rpt/europe-central-asia/eastern-europe/ukraine-russia-internal-united-states/272-ukraine-and-beyond-shaping

Tras la consecución de las acciones estadounidenses, partimos de la base legal de que había que acabar con la presencia de Maduro al frente de su Gobierno ilegítimo en Venezuela, sin duda, pero ¿a qué precio? A día de la fecha no parece que Trump esté buscando la instauración de un régimen democrático en el país[7], por lo que, ¿qué va a ser preferible, la estabilidad aparente[8] que proporcionaba el ya desbancado Maduro o una Venezuela sumida en el caos?

Por otro lado, ¿qué repercusiones podrían tener estos ataques en el contexto competitivo con otras potencias con presencia en Latinoamérica como China, Rusia e Irán?

Solo el tiempo lo dirá, pero un error de cálculo estratégico de EE. UU. que le impidiera estabilizar un nuevo régimen, confirmaría que los ataques en suelo venezolano solo eran parte de un proceso «reactivo» a su aparente declive hegemónico, aparejado con la creciente falta de credibilidad percibida por la comunidad internacional.

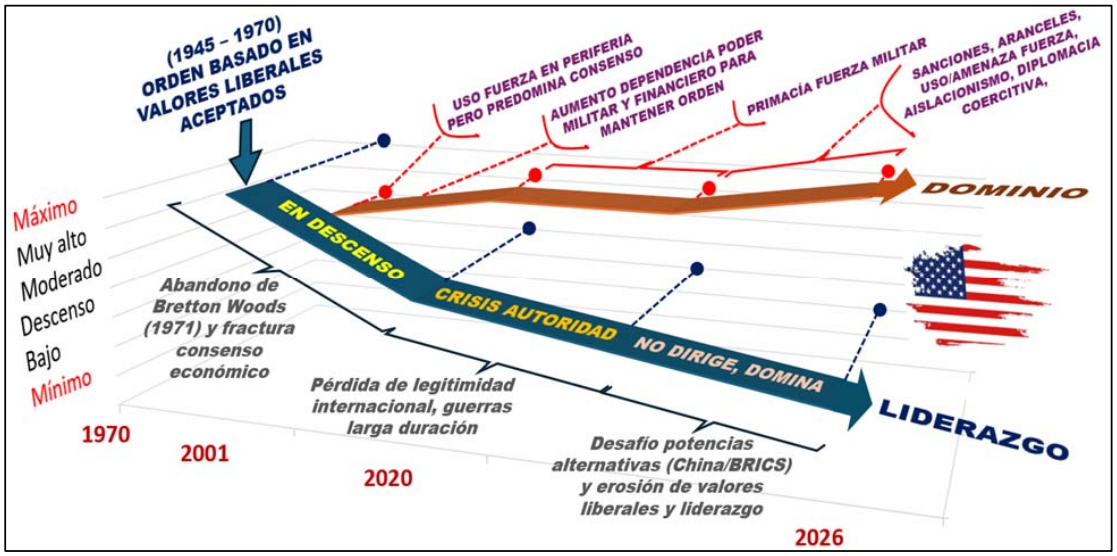


Figura 1. Declive de la hegemonía de EE. UU. en el contexto evolutivo de la brecha entre «dominio» y «liderazgo»[9]. Fuente: elaboración propia.

[7] Solución que cabría esperar si se actúa acorde con la legalidad internacional y se busca la restauración de un gobierno que ya ha sido legitimado en las urnas con Edmundo González. Esto no parece probable en el corto plazo.
[8] El régimen mantenido en Venezuela «no es un episodio aislado ni una anomalía ideológica: es un experimento prolongado donde la degradación institucional, el vaciamiento económico y la presión social han coexistido con una sorprendente estabilidad externa […] un país puede deshacerse por dentro sin que el sistema internacional intervenga, siempre que los vectores estratégicos permanezcan alineados». «Monroe, Donroe y las sombras del Nuevo Orden». https://www.lisanews.org/internacional/monroe-donroe-y-las-sombras-del-nuevo-orden/
[9] Gráfico elaborado bajo la óptica del pensamiento original de Gramsci que fue adaptado al ámbito de las RRII por R. Gilpin, G. Arrighi y D. Harvey. Aquí se considera la cohesión o articulación continua entre el dominio (coerción) y el liderazgo (consenso), como la verdadera fuerza motriz de la hegemonía de EE. UU. Su declive es, por tanto, el resultado de una falta de liderazgo que ha sido reemplazado por políticas de dominio para mantener su posición

Con el inicio del nuevo mandato de Trump, se partía de promesas imposibles de cumplir y se comenzaba con una creciente retórica belicista, materializada con el renombrado «Departamento de la Guerra» y esa exaltación del «ethos del guerrero» norteamericano. Esto no ha hecho más que confirmar el retorno a la primacía de la acción militar y, por ende, a un intervencionismo exterior que esta Administración quería precisamente evitar.

Tras los fracasos de mediación en la guerra de Ucrania y el «frágil» alto el fuego conseguido en Gaza, la determinación demostrada en las operaciones contra el narcotráfico en el caribe justificaba y daba por fin salida al empleo del *hard power* norteamericano, que siempre ha sido el principal instrumento valedor de su política exterior y el acreditador de su estatus de gran potencia.

La intervención en Venezuela y la captura de Maduro acaban con un Gobierno ilegítimo, pero también confirman ese empeño histórico que subyace en la gran estrategia estadounidense de buscar siempre «monstruos fuera a los que combatir»[10]. El problema es que el margen de incertidumbre que se abre ahora en Venezuela podría ser otro episodio más de una victoria militar que no se sabe administrar.

El nuevo rol del instrumento diplomático de EE. UU. en las relaciones de poder

El comportamiento reciente de EE. UU. es un signo claro de que ya no se conforma con ser una gran potencia, sino que necesita demostrarlo en un mundo multipolar de potencias emergentes (con especial atención a China) que ponen en riesgo su declive. La historia nos enseña, además, que las grandes potencias en declive recurren al poder militar para tratar de mantener su posición hegemónica[11].

¿Ha dejado entonces de ser la diplomacia un instrumento útil en las relaciones internacionales?

preminente en el sistema internacional. La tendencia de EE. UU. a no autolimitarse en el uso del poder habla de una falta de interés por dirigir el sistema en la dirección deseada y de una percepción entre sus aliados de que ya no se persigue el interés general. Esta interpretación ayuda a comprender que no debe entenderse la hegemonía como algo que surge y que se mantiene hasta que es reemplazada por otra, sino como «una constante superación de equilibrios inestables con los grupos subordinados». https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-91762022000200197

[10] Frase atribuida al cuarto presidente de EE. UU., John Quincy Adams. Su frase atiende al peligro que conlleva fabricar amenazas que supuestamente atentan contra la seguridad nacional de EE. UU.

[11] «La lectura que hace el realismo estructural sobre la relación entre transiciones de poder y guerra entre grandes potencias coincide en lo fundamental: el proceso por el cual una potencia emergente desplaza a la potencia dominante aumenta el riesgo de guerra». https://global-strategy.org/transiciones-de-poder-y-guerra-entre-grandes-potencias/

La respuesta corta es no, lo que ocurre es que su efectividad se mide en tanto pueda traducirse en realidades materiales.

El derecho internacional ha sido tradicionalmente la herramienta de la que se ha servido la diplomacia internacional para apelar a la convivencia pacífica entre los Estados. Es cierto que se puede discutir si su efectividad ha sido más la «excepción» que la «norma» a lo largo de la historia; pero de lo que no hay duda es que es un instrumento necesario para dar voz y establecer acuerdos sobre la base de un marco común de normas establecidas por consenso internacional.

No obstante, y apelando a Tucídides, historiador griego y autor del primer análisis político y moral registrado en las políticas bélicas de una nación: «El sitio de Melos puso ya de manifiesto, hace 2.500 años, que la fuerza de las armas determina las relaciones internacionales mucho mejor que la diplomacia y los acuerdos entre naciones. Las razones de derecho intervienen cuando se parte de una igualdad de fuerzas, mientras que, en caso contrario, los más fuertes determinan lo posible y los más débiles lo aceptan»[12].

Esta idea, lejos de estar anclada en una época «clásica», forma parte del actual ideario de este nuevo paradigma de relaciones internacionales. En el contexto actual, la diplomacia es «útil», sin duda, pero a ojos de EE. UU. hay que dotarla de credibilidad y enfocarla a la consecución de realidades materiales que son las que dan verdadera cuenta del poder de una nación.

Por eso el *hard power* se ha convertido en la herramienta más creíble de esta nueva forma de «diplomacia coercitiva» de EE. UU.; y la resistencia a su declive, en el verdadero motor de su uso.

La nueva Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. se hace presente

Como refuerzo a las ideas expuestas, la recientemente firmada Estrategia de Seguridad Nacional de 2025 con el *Peace through Strenght* y la prioridad en Latinoamérica y Caribe,

[12] https://historia.nationalgeographic.com.es/a/tucidides-hace-2500-anos-mas-fuertes-determinan-posible-debiles-aceptan_25262

es la última cuña que pone de manifiesto la necesidad de EE. UU. de reafirmar su estatus de gran potencia asegurando principalmente tres cosas:

— Su esfera de influencia apelando a un *remake* de la histórica «Doctrina Monroe» de principios del siglo XIX.

— Seguir siendo la voz principal en todos los asuntos de trascendencia mundial, aunque no se juegue nada, solo como símbolo de ese estatus. En este sentido, Venezuela era el candidato perfecto por su presunta condición de narco-Estado, sus vínculos con el terrorismo y con el crimen organizado, y porque su debilidad militar no hacía presagiar una respuesta contundente del ejército bolivariano[13].

— Poder saltarse las normas de las instituciones internacionales que él mismo fundó, demostrando que no está obligada a acatar leyes, ni los cánones del derecho internacional si en ello se ven comprometidos sus intereses nacionales.

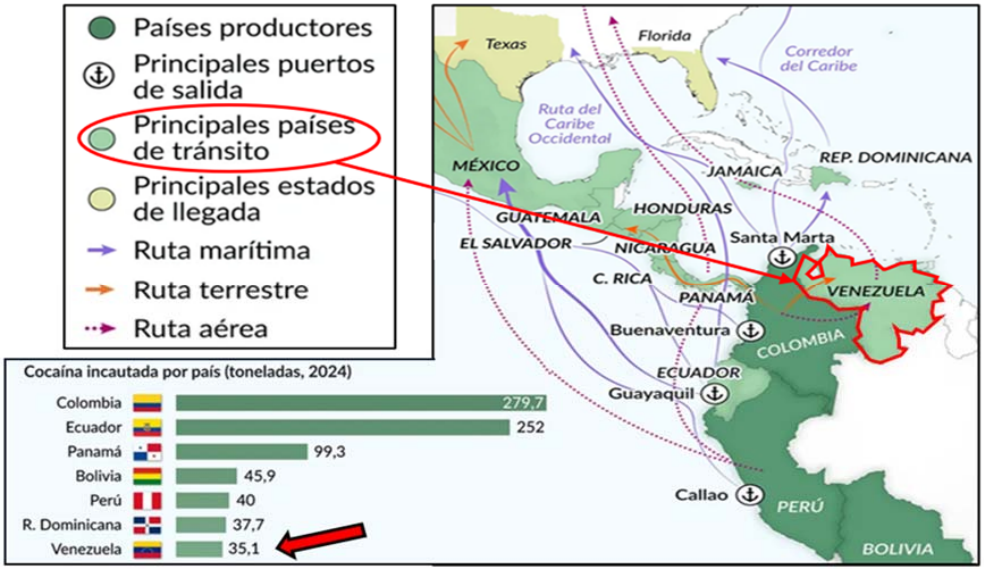


Figura 2. Rutas de narcotráfico hacia EE. UU. y Canadá. Venezuela se encuentra en el 7.º puesto de cocaína incautada (datos de 2024). Es además un país de tránsito (no principal productor). Su ruta principal es aérea y no destaca por tener puertos principales de salida. Fuente: EOM adaptado.

[13] «El comportamiento de Trump en política exterior no surge de la doctrina, sino de la fricción. Venezuela ofrecía un objetivo que se percibía débil, moralmente reprobable, geográficamente accesible y manejable». https://warontherocks.com/2026/01/trumps-venezuelan-regime-change-why-do-people-keep-getting-him-wrong-on-foreign-policy/

De los dos primeros puntos no hay mucho debate, pero el tercer punto es el que ofrece mayor controversia dada la indeterminación de la verdadera naturaleza de los intereses nacionales estadounidenses que justifican estas últimas acciones.

Se especula mucho sobre las motivaciones de Trump por hacerse con el control del petróleo «pesado» de Venezuela —sin duda necesario para sus refinerías en el Golfo y para contentar a los votantes del MAGA[14]—, pero que no justifica la intervención estadounidense[15], habida cuenta de que Maduro parecía estar más que dispuesto a negociar sin condiciones y con bonificaciones la importación (o intervención) del petróleo venezolano[16,17].

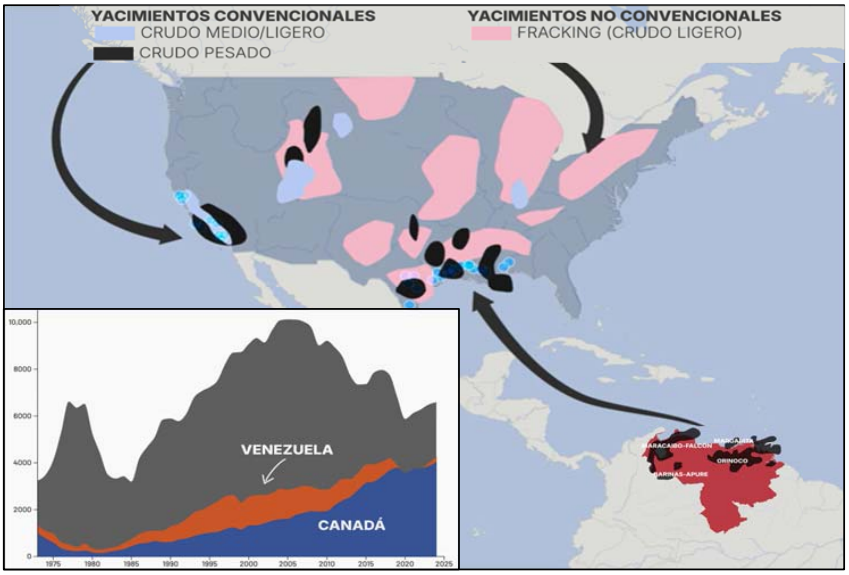


Figura 3. Principales fuentes de importación de crudo pesado de EE. UU. Fuente: El Confidencial.

[14] Aunque Trump sugirió recientemente, en enero de 2026, que el eslogan debería de evolucionar a *Keep America Great*, el movimiento sigue operando bajo las siglas MAGA (Make America Great Again).

[15] «La mayor parte de crudo pesado que importa EE. UU. proviene de Canadá, especialmente desde las sanciones de EE. UU. a Venezuela en la segunda década del s. XXI. Venezuela tiene las reservas más grandes del mundo, pero solo produce el 1 % del petróleo mundial. Cualquier descenso en el precio de combustible para el ciudadano americano será modesto. Además, el control del crudo venezolano con las nuevas políticas de Trump implicaría una inversión millonaria para recuperar su capacidad de producción (que llevaría años), y sus planes encuentran reticencia de las principales compañías petroleras. Parece más bien una cuestión de adquirir el estatus del mayor "Petro Estado" del mundo que de obtener ventajas prácticas». Las refinerías de EE. UU. se beneficiarán del control de Trump sobre el petróleo venezolano - The New York Times

[16] Según declaraciones de Maduro: «Si quieren petróleo de Venezuela, está lista Venezuela para inversiones estadounidenses como con Chevron, cuando quieran, donde quieran y como quieran». https://www.bbc.com/mundo/articles/cn7jy8vd3rlo

[17] «El líder autocrático de Venezuela ofreció abrir todos los proyectos petrolíferos y auríferos existentes y futuros a empresas estadounidenses, conceder contratos preferenciales, invertir el flujo de exportaciones de petróleo venezolano de China a EE. UU., y reducir drásticamente los contratos energéticos y mineros de su país con empresas chinas, iraníes y rusas». «Maduro ofreció petróleo y otros recursos a EE. UU. para evitar un conflicto». *The New York Times*. https://www.nytimes.com/es/2025/10/10/espanol/america-latina/maduro-diplomacia-petroleo-eeuu.html

Otra de las motivaciones de Trump se sustenta en intentar reducir la influencia de Rusia, China e Irán en Latinoamérica, y esta motivación es la misma que justifica las recientes amenazas sobre la anexión de Groenlandia: impedir que potencias como Rusia y China accedan a los recursos naturales y exploten las nuevas rutas marítimas que ofrece el Ártico.

Ninguna de estas motivaciones hace pensar que se haya considerado realmente la relación coste-beneficio en el empleo de la fuerza (o amenaza de la fuerza en el caso de Groenlandia), de una manera consciente y estratégicamente meditada. ¿Es «realista» querer evitar o limitar la influencia de otras potencias en Venezuela o en el Ártico? ¿Qué acciones podría llevar a cabo EE. UU. sin provocar la escalada con China y Rusia, (actores con presencia estratégica consolidada en Venezuela y pretensiones comerciales en el Ártico)? ¿Tiene sentido hablar de la necesidad de un control efectivo estadounidense sobre Groenlandia dada la dificultad de extracción de recursos y cuando existe ya un control *de facto* que no *de iure*[18]? ¿Merece la pena poner en riesgo la integridad y el futuro de la OTAN, y por ende la seguridad internacional, con todas estas pretensiones?

Las respuestas cerradas a estas preguntas nos dan la pista de que las motivaciones estadounidenses son más sencillas de deducir de lo que aparentan, porque responden a una lógica subyacente de acumulación de poder tan primitiva como los inicios de la globalización, cuya prometedora integración económica iría produciendo nuevos vectores de confrontación y luchas constantes de poder a lo largo de la historia. La gran diferencia con respecto a esos inicios es que, en este mundo multipolar, interconectado y sin fronteras, la política y el poder son ahora más que nunca una cuestión de «percepción», y las apelaciones al derecho internacional y el respeto a las «reglas del juego» se han quedado en simple retórica.

Para entender mejor este juego de percepciones cabe preguntarse, por ejemplo, cuáles son los motivos por los que EE. UU. y Rusia son las dos únicas grandes potencias que

[18] GESTORES DE INVERSIÓN. «El control efectivo de Groenlandia por parte de EE. UU. ya existe, aunque sea *de facto* y no *de iure*», *Consenso del Mercado.* https://share.google/hhdOSYIcRBxP8VxYn

han empleado recientemente y de forma contundente su poder militar sobre otros espacios de soberanía[19].

La respuesta es sencilla: porque EE. UU. es una gran potencia, pero percibe que está dejando de serlo, y Rusia no lo es (objetivamente[20]), pero se empeña en ser percibida como tal.

Ambas motivaciones se sustentan en la imagen que los dos países quieren proyectar y en cómo quieren ser percibidos a nivel sistémico, y ambas sirven para justificar el empleo de la fuerza. Si las cuentas no fallan, le tocaría «mover ficha» a China, con lo que, de darse el caso (por ejemplo, con acciones más contundentes sobre Taiwán), confirmaría que estamos en plena escalada hacia una confrontación inevitable auspiciada por las tres principales potencias del «pódium» mundial.

A modo de conclusión

Por tanto, con todo lo expuesto, vemos que, en este nuevo tablero internacional, EE. UU. necesita autopercibirse a sí misma como primera potencia mundial indiscutible y exportar esa imagen al exterior actuando a expensas de la legalidad internacional y de la opinión de sus aliados tradicionales. Esta es la única manera que EE. UU. entiende como verdaderamente efectiva para aumentar sus ganancias relativas o poder «neto».

No obstante, el exceso de confianza de Trump en la autopercepción de su propio poder podría afectar a la larga a sus intereses y, por ende, a la seguridad nacional del país, dado que le confiere una sensación exagerada de control sobre los acontecimientos y unas expectativas excesivamente optimistas sobre el futuro[21].

[19] Rusia lo lleva haciendo desde 2008 (Georgia, Crimea, Donbás e invasión de Ucrania en febrero de 2022) y EE. UU. a lo largo de todo el 2025: Yemen (15 de marzo-6 de mayo), Irán (22 de junio), Venezuela (inicio 2 de septiembre, con más de 35 ataques navales y bloqueos a petroleros), Siria y Somalia (diciembre), Venezuela y Nigeria (enero 2026).

[20] «Perder un imperio y, con él, el estatus de gran potencia es duro […] [Putin] se rebela contra el nuevo lugar que ocupa Rusia en el mundo […] Se trata de un país que pierde población y con una economía de dimensiones equiparables a la española que depende en gran medida del petróleo y el gas. Posee armamento nuclear y un gran ejército, pero apenas puede costear ni lo uno ni lo otro, con una tercera parte del presupuesto federal dedicada a seguridad, definida en sentido amplio […] Según criterios objetivos, Rusia no es una gran potencia. Pero Putin está decidido a lograr que cuente, que importe más de lo que podría desprenderse de esta relación de sus moderadas fortalezas y de sus no tan moderadas debilidades». GALEOTTI, M. *Tenemos que hablar de Putin: por qué Occidente se equivoca con el presidente ruso*. Capitán Swing Libros, p. 46, 2022.

[21] Sobre el exceso de confianza y su repercusión en el estallido de las guerras se recomienda la lectura de JOHNSON, D. *Overconfidence and War. The havoc and Glory of Positive Illusions*. Cambridge, Massachusetts, and London, England, Harvard University Press, 2004.

Este exceso de confianza se traduce en la sobreestimación de las capacidades de sus fuerzas (EE. UU. empieza a tener demasiados frentes abiertos); en la subestimación de sus potenciales enemigos (las acciones de EE. UU. afectan a los intereses de Rusia, China e Irán); y en la probable desestimación de los informes de inteligencia[22], cuando no procura rodearse de aquellos que le dicen lo que realmente quiere oír.

Lo que tampoco controla Trump es que otro fracaso más en Venezuela y esa tendencia recurrente al *ethos* de la guerra y uso de la fuerza son susceptibles de impactar en la imagen que quiere proyectar como primera potencia, deteriorando aún más su credibilidad como garante de paz y estabilidad mundial.

No hablamos del proceso de declive de un hegemón histórico que aumente las posibilidades de un cambio de orden y que ello nos pueda conducir a una guerra global, hablamos de las posibilidades reales de una guerra que confirme que ya estamos en ese nuevo orden.

*Gonzalo Rodríguez Suanzes**
Capitán de fragata.
Departamento de Estrategia, Seguridad y Defensa de la ESFAS.

[22] Ibídem.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

32/2026 20 de marzo de 2026

Ignacio Nieto Fernández *

La influencia de la heurística en la toma de decisiones en el conflicto de Ucrania

La influencia de la heurística en la toma de decisiones en el conflicto de Ucrania

Resumen:

El conflicto de Ucrania ha pasado por diferentes fases, todas ellas modeladas por decisiones que en ocasiones han resultado sorprendentes, incluso parecen escaparse a la prudencia que suele regir la política exterior de los países europeos. Una de las razones de este efecto es que, en el ámbito político, las decisiones están cargadas de factores heurísticos, en los que aspectos como las emociones, la intuición o la percepción desempeñan un papel que, en ocasiones, resulta incluso más importante que el propio proceso analítico racional que apoya la toma de decisiones. Existen multitud de factores heurísticos diferentes que han jugado un papel clave en las decisiones en el conflicto de Ucrania; esto no constituye una anomalía, pues ha sido una constante en las relaciones internacionales. Sin embargo, conviene controlar estos factores dentro del proceso de toma de decisiones, a fin de mitigar los efectos desfavorables que en ocasiones pueden producir, especialmente en asuntos capitales para una nación.

Palabras clave:

Toma de decisiones, conflicto Ucrania, sesgos, heurística, cognitivo.

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

The influence of heuristics on decision-making in the Ukraine conflict

Abstract:

The conflict in Ukraine has gone through different phases, all of them shaped by decisions that have at times been surprising and even seem to fall outside the prudence that usually guides the foreign policy of European countries. One reason is that, at the political level, decisions are heavily influenced by heuristic factors in which elements such as emotions, intuition, or perception play a role that is sometimes more important than the linear analytical process that typically supports decision-making at the political level.

There are numerous heuristic factors that have played a key role in decisions related to the conflict in Ukraine; this is not an anomaly, as it has been a constant feature in international relations. However, it is advisable to control these factors within the decision-making process in order to mitigate the unfavorable effects they may sometimes have, especially in matters of vital importance for a nation.

Keywords:

Decision-making, Ukraine conflict, biases, heuristic, cognitive..

Introducción

El conflicto de Ucrania ha pasado por diferentes fases, todas ellas modeladas por tomas de decisiones a todos los niveles, político, estratégico, operacional y táctico. Algunas de estas decisiones, especialmente a nivel político, han resultado bastante sorprendentes; algunas parecen escaparse a la prudencia y otras, incluso, del sentido común. Por ejemplo, las que han derivado en la rotura de las teóricas líneas rojas del Kremlin[1]. Entendemos como línea roja aquella acción realizada por una de las partes que hace que el conflicto escale a otra dimensión, que bien puede ser vertical u horizontal[2].

Quizás la ruptura de la línea roja más importante y conocida ha sido el suministro constante y progresivo de armas por parte de Occidente[3], que curiosamente nunca ha escalado el conflicto en intensidad[4]. Existen otras roturas que también han marcado el devenir del conflicto, como el apoyo en inteligencia militar[5] o en capacidades aportadas por Estados Unidos en el ciberespacio. Actualmente, asistimos a una decisión que pudiera romper otra línea roja como es el envío de tropas a Ucrania, que ha sido calificado por la Federación Rusa como «una intervención extranjera, que genera una amenaza directa no solo para Rusia, sino para otros países de Europa»[6].

Resulta interesante averiguar qué método se elige, especialmente a nivel político, para tomar decisiones de tal calado que pueden desembocar en un conflicto abierto. En ocasiones, puede parecer que la decisión no es producto de un proceso analítico racional y que existen otros elementos desconocidos que fuerzan a esa decisión. Es evidente que la toma de decisiones en estos ámbitos reviste de una complejidad extraordinaria, en

[1] Realmente nunca hemos conocido las líneas rojas establecidas por el Kremlin pues no son evidentemente públicas.
[2] JORDÁN, J. La escalada en las estrategias híbridas y en el conflicto en la zona gris, *Global Strategy Report,* (11). 2020, pp. 1-15, disponible en https://global-strategy.org/escalada-estrategias-hibridas-zona-gris/
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 27 de enero de 2026.
[3] ALISSON, R. Averting acute escalation in Russia's war against Ukraine, *International Affairs, 101(5)*. 2025, pp. 1769-1791, disponible en https://doi.org/10.1093/ia/iiaf137
[4] Por lo menos en lo que respecta a intensidad en las acciones en la dimensión física puesto que en la dimensión cognitiva o en el entorno de la información sí se han producido escaladas verbales por parte de determinados líderes, por ejemplo, el viceministro primero del Consejo de Seguridad de Rusia, Dmitry Medvedev, en numerosas ocasiones.
[5] Es importante considerar que no existe ni en el Convenio de Ginebra ni en la Carta de las Naciones Unidas ningún apartado del que se deduzca que la venta de armas convierte al vendedor en parte del conflicto o en adversario, sin embargo, la Resolución del *International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia*. (1999). *Prosecutor v. Duško Tadić* (Appeals Chamber Judgment), Case No. IT-94-1-A, 15 July 1999, sentenciaba que la coordinación de actividades militares significaba participación en el conflicto. Algunas acciones de los países occidentales, principalmente Estados Unidos, podrían ser consideradas como elementos coordinadores de la acción militar, como, por ejemplo, el suministro de inteligencia para el proceso de batir blancos (*targeting*).
[6] EFE. Rusia considerará una amenaza el envío de tropas aliadas a Ucrania, *EFE*. 8 de enero de 2026, disponible en: https://efe.com/mundo/2026-01-08/rusia-considera-amenaza-tropas-extranjeras-ucrania.

especial por la confluencia de factores de diferente naturaleza. Esta complejidad suele ser aliviada por atajos del decisor, pues es el que asume la responsabilidad de las repercusiones derivadas de la decisión. Por regla general, el decisor recurre a métodos heurísticos como un mecanismo que simplifica y agiliza el proceso de toma de decisiones.

El proceso de toma de decisiones

Los procesos de toma de decisiones militares en apoyo a las decisiones políticas son de carácter racional y lineal[7], se gobiernan gracias al análisis de información que proporciona conocimiento situacional para la selección de líneas de acción, que posteriormente serán sometidas al escrutinio de la experimentación. Son procesos influenciados por la experiencia de los analistas y programados en fases[8] donde el método analítico está presente durante todo el proceso. Suelen ser procesos autárquicos que no consideran factores exógenos del propio entorno estratégico. Es decir, buscan más la objetividad por medio de la no influencia de factores que son poco ponderables o que pudieran considerarse que mancillan la excelencia del proceso.

En niveles superiores, como el político, la toma de decisiones es mucho más compleja, pues concretar las repercusiones de una decisión se torna muy compleja. Por ejemplo, las decisiones en organizaciones internacionales se toman por consenso de las naciones, un factor que condiciona la decisión de cada uno de los miembros, especialmente cuando actitudes díscolas no son bienvenidas. Por ejemplo, determinar la repercusión en materia de agricultura o pesca de una nación que ha tenido una actitud diferente al resto en materia militar, es sin duda complejo. Esta circunstancia hace que entren a jugar factores difíciles de ponderar, pero que también siguen modelos heurísticos, con sesgos y percepciones que condicionan al decisor.

Existen dos elementos que generan cierta ansiedad en la toma de decisiones a nivel político. El primero es la extrema incertidumbre de los factores que participan de la decisión, tal y como se ha explicado anteriormente. Esta incertidumbre suele derivar en

[7] ALLEN, C. D., COATES, B. E., & WOODS, G. J. *Strategic decision-making paradigms: A primer for senior leaders*. U.S. Army War College, 2012, disponible en https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA595116.pdf

[8] SHORTLAND, N. D., ALISON, L., & MORAN, J. M. Military decision-making: Doctrine, rationality, and field-based approaches», en SHORTLAND, N. D., ALISON, L. & MORAN, J. M. *Conflict: How Soldiers Make Impossible Decisions*. Oxford University Press, 2019, pp. 15-33.

que las previsiones suelan ser desafortunadas o tiendan a equivocarse, el histórico juega un efecto ancla en la confianza del decisor. Por ello, la evaluación, especialmente la militar, se adorna con palabras de estimación que difuminan el grado de certidumbre de la evaluación; a todos se nos viene a la mente expresiones como «es probable, no es descartable, cae dentro de lo posible» y un largo etcétera. No es de extrañar este mecanismo de autoprotección en las valoraciones o prospectivas, pues nos encontramos en conflictos *posnormales*[9] que se rigen por las tres «c», complejidad, caos[10] y contradicciones. En estas circunstancias, los entornos varían más rápido que los modelos predictivos.

El segundo factor es la inmensidad de la información a analizar durante el proceso. Un conglomerado heterogéneo de datos en el que la extracción de conclusiones suele demorarse. Desafortunadamente, el resultado apenas mitiga la incertidumbre ni tampoco el riesgo. En ocasiones, más información no mejora el proceso de toma de decisiones; «hay un punto en el que más no es mejor, sino incluso dañino»[11].

El decisor percibe que el riesgo[12] en la toma de decisiones entre un método heurístico y un método analítico es similar, por lo que se decanta por prestar atención a otros factores. Asimismo, el proceso de análisis de riesgos está fuertemente condicionado por factores psicológicos, por ejemplo, la forma de planear el problema, los atajos cognitivos para su resolución o simplificaciones excesivas o factores asociados a la personalidad del analista[13]. «Un riesgo no es tanto la asunción controlada de las consecuencias como el apetito por asumirlas por parte del decisor»[14], y aquí entra a jugar la heurística.

[9] SARDAR, Z. Welcome to postnormal times, *Futures, 42(5)*. 2010, pp. 435-444.
[10] En este caso, caos se asocia a la teoría de juegos. No significa desorden ni tampoco falta de información sino que no es posible saber qué información es válida, suficiente o estable. Esto puede producir que sucesos apenas relevantes se conviertan en trascendentales convirtiendo al proceso de prospectiva en poco lineal.
[11] GIGERENZER, G., & GAISSMAIER, W. Heuristic decision making, *Annual Review of Psychology, 62*. 2011, p. 453, disponible en https://doi.org/10.1146/annurev-psych-120709-145346
[12] En concreto el AJP3 define el riesgo como *the effect of uncertainty on objectives,* es decir, el efecto de la incertidumbre en los objetivos.
[13] KNIGHTON, R. J. The psychology of risk and its role in military decision-making, *Defence Studies, 4(3)*. 2004, pp. 309–334, disponible en https://doi.org/10.1080/1470243042000344786
[14] BERNSTEIN, P. L. *Against the gods: The remarkable story of risk*. John Wiley & Sons, 1996, p. 188.

Por otra parte, en la actualidad existen muchas corrientes que consideran que factores como la morfología de los conflictos[15], la inteligencia artificial[16] o el condicionamiento de la sociedad de la información debe cambiar la forma de realizar el apoyo a la toma de decisiones. Por ejemplo, en entornos tan volátiles y de extrema complejidad, la intuición y la creatividad suelen dar mejores resultados que el análisis sesudo y racional de la información[17]. «En general, en estos entornos, la tendencia de los líderes es a mostrar desconfianza en el proceso y a confiar en la experiencia implícita basada en patrones aprendidos, corazonadas o intuición —su intuición— y en su experiencia»[18]. Se modifica el patrón racional exclusivo por uno con más carga intuitiva.

Esta quiebra del proceso racional en la toma de decisiones ha sido una constante en los conflictos internacionales[19], la cuestión actual es que los entornos operativos derivados de la morfología de los conflictos modernos hacen poco eficaz el método racional y los decisores suelen recurrir a procesos más rápidos y ágiles con fuerte carga de intuición y también de heurística (que no se deben confundir) y experiencia, dando lugar a la aparición de sesgos de diversa naturaleza[20] que pueden ser considerados por el adversario como un elemento más para la consecución de sus objetivos políticos.

Inicialmente, una primera aproximación de heurística sería la proporcionada por Laver[21]; «en la toma de decisiones, la regla del pulgar puede ser en la práctica muy efectiva pero nunca se demostrará formalmente que sea la mejor respuesta a cualquier país que se preste».

[15] BELLAS, D. Are linear planning models even more critical as warfare evolves greater complexity?, *The Forge*. Australian Defence College, 2022, disponible en https://theforge.defence.gov.au/war-college-papers-2022/are-linear-planning-models-even-more-critical-warfare-evolves-greater-complexity
[16] LIIKOLA, J., & BLOMVALL, P. Beyond linear planning: How artificial intelligence multiagent systems can redefine operational art and decision making in warfare, *Journal of Advanced Military Studies, 16(2)*. 2025, disponible en https://doi.org/10.21140/mcuj.20251602008
[17] DANE, E., & PRATT, M. G. Exploring intuition and its role in managerial decision making, *Academy of Management Review, 32(1)*. 2007, pp. 33-54, disponible en https://doi.org/10.5465/AMR.2007.23463682
[18] KERR, N. L. «Intuitive decision making», *Military Review, 76(6)*. 1996, pp. 15-23.
[19] HEREK, G. M., JANIS, I. L., & HUTH, P. Decision making during international crises: Is quality of process related to outcome?, *Journal of Conflict Resolution, 31(2)*. 1987, pp. 203-226 ,disponible en https://doi.org/10.1177/0022002787031002001
[20] WAHLERT, M. H. The "motivated bias" dilemma in warfare and intelligence, *Defense & Security Analysis, 28(3)*. 2012, pp. 247-259, disponible en https://doi.org/10.1080/14751798.2012.708596.
[21] LAVER, M., SERGENTI, E. *Party Competition: An Agent-Based Model*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2012.

La heurística en la toma de decisiones

La heurística moderna viene de la mano de los psicólogos israelíes Tversky y Kahneman que en 1974[22] publicaron un interesante estudio que sistematizaba los sesgos derivados de aplicar la heurística en la toma de decisiones. En síntesis, los estudios intentaban demostrar que los seres humanos, en su toma de decisiones, no son tan racionales como podríamos entender. Al enfrentarse a decisiones complejas no suelen procesar información de manera lógica y objetiva. Huyen del método racional y aplican estrategias heurísticas que, aunque útiles, pueden llevar a sesgos sistemáticos y errores predecibles[23]. Además, en el proceso de toma de decisiones intervienen no solo los sesgos, sino también las emociones del decisor.

Estas primeras indagaciones sirvieron como base para describir la teoría de las perspectivas[24], cuyo reconocimiento internacional se refrendó al asignarle, al segundo, el premio nobel de economía por sentar las bases de la economía del comportamiento, que pretende explicar la diferencia entre la toma de decisiones real y la óptima cuando seguimos un método racional. Ambos autores definen la heurística moderna como el conjunto de reglas cognitivas que, de manera inconsciente, todo ser humano aplica al procesar la información que recibe del exterior y que permiten reducir tareas complejas —como asignar probabilidades y predecir valores— a operaciones de juicio más simples.

Desde hace algunos años, los analistas de relaciones internacionales han apreciado la influencia de los sesgos de naturaleza cognitiva y psicológica en aspectos cruciales en la arena internacional[25]. Es evidente que los procesos de toma de decisiones militares y en otros teóricamente más inmunes como los jurídicos[26] están influenciados por la heurística y por los sesgos tanto cognitivos como psicológicos. La carrera de las armas es especialmente vulnerable cuando elementos como la obediencia militar o

[22] TVERSKY, A., & KAHNEMAN, D. Judgment under uncertainty: Heuristics and biases, *Science, 185(4157)*. 1974, 1124–1131.
[23] Esta predictibilidad es una de las bases del control reflexivo ruso que tiene como uno de los pilares introducir elementos en el proceso de toma de decisiones del adversario, conociendo sus sesgos.
[24] Kahneman y Tversky mostraron que nuestras decisiones dependen de cómo se presentan las opciones, es decir, en qué «perspectiva» las vemos.
[25] Es muy interesante la lectura del siguiente libro. HEUSER, B. *Flawed strategy: Why smart leaders make bad decisions*. Polity Press, 2025.
[26] En particular, la conclusión de Arturo Muñoz Aranguren es que existen numerosos y relevantes sesgos cognitivos que pueden darse en el ejercicio de la función jurisdiccional, ya se trate de decisiones emitidas por jueces o por jurados. MUÑOZ ARANGUREN, A. «La influencia de los sesgos cognitivos en las decisiones jurisdiccionales: el factor humano. Una aproximación». *InDret: Revista para el Análisis del Derecho, (2)*. 2011, pp. 1-39, disponible en https://indret.com/wp-content/themes/indret/pdf/820_es.pdf

determinados estilos de liderazgo están presentes a lo largo de todo el proceso de toma de decisiones y actúan como indicadores que favorecen la validación de los sesgos del líder.

En el conflicto de Ucrania es particularmente llamativa la influencia de la percepción en la toma de decisiones y en especial la percepción de la amenaza. Por ejemplo, en países del Este de Europa, que estuvieron sometidos al yugo comunista, son los más proactivos a tomar decisiones más drásticas en el conflicto contra la Federación Rusa, un claro ejemplo de sesgo en la toma de decisiones, pues el análisis de factores determina conclusiones diferentes motivadas por los sesgos históricos de algunos de los miembros de las instituciones internacionales.

Es evidente que las decisiones de muchos líderes de Occidente en los prolegómenos de la guerra estuvieron plagadas de sesgos y errores en la percepción y en la evaluación de las líneas de acción del Kremlin. Robert Jervis[27] desarrolla, en su famoso artículo, algunos problemas en la percepción de la amenaza, como por ejemplo «la disuasión funciona cuando el coste esperado de retar el *statu quo* es superior al de aceptarlo». Después de cuatro años de conflicto, deberíamos pensar si el orden internacional de carácter liberal se ha debilitado en nuestra contra como consecuencia de la guerra de Ucrania.

«Es una ilusión pensar que las percepciones están gobernadas por procesos racionales y no por creencias, experiencias pasadas y estereotipos»[28]. Un ejemplo claro es el cuestionamiento por parte de la comunidad internacional de los informes de inteligencia de los Estados Unidos en el conflicto de Irak después del fiasco que se produjo en la justificación de la guerra de Irak. Estas percepciones se instalan, no solo en los imaginarios individuales, sino también en los colectivos, y conforman grupos colectivos de presión que condicionan a los líderes políticos.

Aunque existen multitud de sesgos heurísticos vamos a analizar solo algunos de ellos, quizás los más adaptados al conflicto de Ucrania, como la disponibilidad heurística, la disonancia cognitiva, la imagen espejo o la heurística de representatividad.

[27] JERVIS, R. Deterrence and perception, *International Security, 7(3)*, 1982, pp. 3-30.
[28] JERVIS, R. Perceiving and coping with threat, en JERVIS, R. LEBOW, R. N. & STEIN, J. G. (eds.). *Psychology and Deterrence*. Johns Hopkins University Press, 1985, pp. 13-33.

La disponibilidad heurística

«La disponibilidad heurística es la simplificación derivada de la influencia que produce en nuestra decisión las imágenes que primero aparecen durante el juicio de la situación»[29]. Básicamente consiste en que aquellas imágenes que reverberan primero tienen más influencia en la decisión que vayamos a tomar. Un ejemplo podría ser si nos preguntamos qué riesgo es mayor: viajar en avión o en tren. Seguramente la mayoría contestarían en avión, cuando la realidad es que el transporte por avión es el que tiene menos tasa de accidentes. Sin embargo, sus accidentes son los que más se retienen en la retina por la severidad de las imágenes. Al escuchar la pregunta, evocan del subconsciente imágenes de accidentes de avión y condicionan la decisión del interrogado que se decanta por seleccionar el transporte por tren. Sin embargo, si preguntáramos a una población cercana a un accidente ferroviario calamitoso, la opción seleccionada mayoritariamente sería el transporte aéreo.

En los prolegómenos de la crisis de Ucrania la probabilidad de la invasión a gran escala se minimizó, entre otras circunstancias por no existir información que pudiera recordar un evento similar recientemente. En numerosas ocasiones se atribuía el masivo movimiento de tropas como un elemento disuasorio para obtener otros fines políticos, que es el primer juicio que reverberaba ante los acontecimientos de disponer de 130 grupos de combate en la frontera ucraniana.

Líderes, especialmente de la franja occidental europea, consideraron improbable la invasión, pues no tenían referentes históricos a los que recurrir además de una importante inexperiencia en el análisis de conflictos de guerra en territorio europeo. Tal y como indica el informe del Centro de la Haya de Estudios Estratégicos[30]: «Muchos decisores y estrategas políticos no tenían experiencia en guerra, la posibilidad de una invasión rusa se tornaba difícil de imaginar, lo que daba lugar a una predisposición a rechazar señales de una potencial invasión».

La disponibilidad heurística se modela en las audiencias con la información que se recibe principalmente de los medios de comunicación. El flujo de información que nutre a los individuos es un factor capital si queremos influir en la toma de decisiones tanto del líder

[29] SCHWARZ, N., *et al.* Ease of retrieval as information: Another look at the availability heuristic, *Journal of Personality and Social psychology, 61(2)*. 1991, p. 195.
[30] SWEIJS, T., *et al. Blinded by Bias: Western Policymakers and Their Perceptions of Russia before 24 February 2022*. The Hague Centre for Strategic Studies, 2025.

político como de la población. Un masivo caso de estudio de disponibilidad heurística es la leyenda negra de España en las américas, donde información falsa contra España condiciona el pensamiento europeo relacionado con la actividad de los españoles en esos territorios.

Este caso también entra dentro del siguiente sesgo cognitivo, la disonancia cognitiva, porque la realidad —existen muchos individuos con rasgos autóctonos en donde estuvieron los españoles, pero no así en las colonias inglesas ni en las de otras naciones—, difiere sustancialmente de lo que aparece en la sociedad de la información —los españoles cometieron múltiples genocidios, mientras que las otras naciones no—.

La disonancia cognitiva

Concepto introducido por el psicólogo Leon Festinger, que publicó su teoría en su libro de 1957, *A Theory of Cognitive Dissonance*[31]. La teoría puede resumirse en un proceso de tres etapas, la primera de ellas cuando un individuo se enfrenta a dos cogniciones inconsistentes, es decir, sus creencias no coinciden con la realidad que percibe. Esta circunstancia le hace entrar en un estado de malestar psicológico (es decir, un estado de disonancia cognitiva). «Esta situación le motiva a utilizar estrategias para recuperar un estado satisfactorio»[32].

El estado satisfactorio suele ser eliminar la disonancia, es decir, los elementos que no concuerdan con sus creencias. Para conseguir tal finalidad los decisores pueden tomar una variedad de acciones, entre ellas destacan las de evitar conocer información nueva que va en contra de sus creencias existentes o ignorar los datos de investigaciones[33], o incluso informes de inteligencia.

En Europa, los líderes europeos sufrían una importante disonancia cognitiva entre las acciones rusas que, claramente, apuntaban a una invasión a gran escala, y lo que querían pensar, que básicamente era un movimiento para ganar ventajas de carácter

[31] FESTINGER, L. *A theory of cognitive dissonance*. Stanford University Press, 1957.
[32] BRAN, A., & VAIDIS, D. C. Nuevos horizontes sobre la disonancia cognitiva: desarrollos recientes, modelos integradores y vías de investigación, *L'Année Psychologique, 122(1)*. 2022, pp. 149-183. https://shs.cairn.info/revista-l-annee-psychologique-2022-1-page-149?lang=es
[33] Disonancia cognitiva: Definición, efectos y ejemplos, *Medical News Today*. 2024. https://www.medicalnewstoday.com/articles/es/disonancia-cognitiva

estratégico[34]. Esta disonancia era menor al otro lado del charco, sin embargo, los informes de inteligencia americanos estaban plagados de disponibilidad heurística entre los líderes europeos, al aparecer en la retina el clamoroso fallo de la inteligencia en el conflicto de Irak.

Finalmente, líderes de la Europa Occidental, principalmente Alemania y Francia, consideraron que la paz estaba garantizada gracias a los principios básicos del liberalismo, es decir, la fortaleza de las relaciones diplomáticas sobre la base de una estrecha relación comercial entre las partes. Consideraron que esta forma de pensar se aplicaría a la Federación Rusa.

Otro ejemplo de disonancia cognitiva son las sanciones a la Federación Rusa. Inicialmente se consideró que las sanciones producirían efectos devastadores[35], poco antes de la invasión, en la economía rusa y posteriormente se transmitió el mensaje de necesidad de paciencia estratégica para notar el efecto de las sanciones de la Unión Europea. En concreto el alto representante indicaba[36], pocos meses después, que «las sanciones requieren paciencia estratégica porque puede tardar mucho tiempo en conseguir el efecto deseado». Transcurridos cuatro años desde el inicio del conflicto seguimos considerando la excelencia de las sanciones en su objetivo de frenar la agresión.

La imagen espejo

Este es uno de los mayores sesgos que se utilizan en los conflictos actuales para lograr polarizar la sociedad y conseguir así el apoyo político a la campaña. Consiste en asumir que el adversario piensa, decide y valora las cosas igual que nosotros además de asignarle atributos o comportamientos que no son veraces y tienden a la exageración. En esta forma de pensar juega un papel muy importante calificar al adversario con los mismos parámetros de uno mismo.

[34] TAYLOR, A. Is Putin bluffing on Ukraine? Allies in the US and Europe are divided, *Stars and Stripes / The Washington Post.* 2022, January 25, disponible en https://www.stripes.com/theaters/europe/2022-01-25/putin-bluffing-ukraine-allies-divided-4411138.html

[35] SUANZES, P. R. Josep Borrell: La UE aplicará "sanciones devastadoras" si Rusia se anexiona las regiones separatistas de Ucrania, *El Mu*ndo. 21 de febrero de 2022, disponible en https://www.elmundo.es/internacional/2022/02/21/6213d31521efa014648b457c.html

[36] BORRELL, J. The sanctions against Russia are working, *European External Action Service* (EEAS). 16 de julio de 2022, disponible en https://www.eeas.europa.eu/eeas/sanctions-against-russia-are-working_en

Las fases del conflicto han ido asumiendo una mayor carga de agresividad y polarización contra la Federación Rusa. Tanto es así que, durante años, se impedía cualquier tipo de contacto político o negociaciones con el presidente de Rusia, al cual se le atribuían las características que Occidente más detesta.

En el marco de la toma de decisiones, se proyectó la forma de pensar de Putin a la propia de los líderes occidentales, quienes consideraban que no compensaba entrar en un conflicto de esta intensidad. Fundamental el juego coste-beneficio que siempre impera en el pensamiento occidental, especialmente cuando hablamos del número potencial de bajas que en el oso ruso apenas tiene influencia. A esta circunstancia hay que unir las declaradas sanciones de la Unión Europea y de otros países que iban a aplicar en el caso de que se decantara por la invasión. La previsión del comportamiento del contrario quedaba condicionada por el pensamiento propio, con la suposición de que debía dirigir las acciones del Kremlin[37], craso error, puesto que sus parámetros y lógicas no son las occidentales.

La heurística de confirmación

Es quizás el caso más conocido y se produce cuando interpretamos o buscamos la información para confirmar lo que nosotros pensamos. Se produce tanto a la hora de inhibir la información que es desfavorable como amplificar o distorsionar aquella información que es favorable a nuestra postura, creencias o pensamientos. La distorsión de un hecho verdadero para validar nuestra postura es un ejemplo de desinformación, es decir, una tergiversación de un hecho verdadero para validar nuestras tesis.

El sesgo de confirmación produce un efecto de cohesión entre el decisor y sus audiencias, especialmente cuando el sesgo se dirige hacia creencias sociales positivas. Esto beneficia tanto al individuo como al grupo, facilitando su desarrollo[38] y su difusión entre las audiencias. Produce un alineamiento entre ambas esferas, decisor y audiencias, además de proporcionar argumentos muy difíciles de combatir.

[37] JERVIS, R. Deterrence and perception, 5-8 Stern; «Building Politics into Psycology, 249-51».
[38] PETERS, U. What is the function of confirmation bias?, *Erkenntnis, 87(3)*. 2022, pp. 1351-1376, disponible en https://link.springer.com/article/10.1007/s10670-020-00252-1.

Cuando se produjo el acto de sabotaje del Nord Stream se culpó a la Federación Rusa, era sin duda lo más lógico y sencillo de concluir, que además confirmaba las tesis occidentales sobre la maldad de Putin. Sin embargo, tres años después del incidente, Dinamarca y Suecia han cerrado sus investigaciones sin resultados conocidos. Alemania mantiene la suya, no se conocen resultados globales, pero ha detenido y encarcelado a un ucranio culpándole del sabotaje[39] (es cuestionable pensar que no haya tenido ayuda de un Estado para cometer tal acción). Curiosamente la primera noticia del sabotaje tuvo mucha repercusión en nuestra sociedad de la información, pero la detención del ucranio apenas tuvo eco. En el imaginario de los españoles perdura la idea de que Rusia es culpable.

Para ver la complejidad en rebatir la heurística de confirmación tenemos el ejemplo de las razones de la infame invasión de Ucrania. Se esboza la necesidad de actuar por parte de la Federación Rusa ante las cinco ampliaciones de la OTAN cuando el secretario de Estado de los Estados Unidos, James Baker[40], prometió que no se ampliaría ni una pulgada al este. Estas ampliaciones han supuesto la ruptura de un acuerdo (no existe tal acuerdo) además de degradar la burbuja de seguridad y la zona *buffer* de la Federación Rusa. Es un hecho verdadero que la OTAN se ha ampliado cinco veces y todas ellas al este, el resto de las deducciones son falsas, una pura tergiversación de la realidad. Es un hecho verdadero que, por el Acta de Helsinki, firmada en 1971, la URSS dejaba libertad a cualquier nación para entrar en la organización internacional que deseara. Además, el Memorándum de Budapest[41], firmado por la Federación Rusa, Ucrania, Kazajistán, Bielorrusia, Reino Unido y Estados Unidos, otorgaba protección de la integridad y soberanía territorial a Ucrania a cambio de la entrega de 5.000 ojivas nucleares a la Federación Rusa.

Esta narrativa que valida una falacia genera un factor de cohesión entre las audiencias rusas pero lo que es peor, induce un efecto solidario entre determinadas audiencias occidentales, pues aportan una justificación a las acciones rusas. Esta desinformación

[39] RTVE. Italia detiene a un ciudadano ucraniano sospechoso del sabotaje contra el gasoducto ruso Nord Stream. 2025, 21 de agosto: https://www.rtve.es/noticias/20250821/italia-detiene-ciudadano-ucraniano-sospechoso-sabotaje-gasoducto-ruso-nord-stream/16702967.shtml

[40] La frase que pronunció Baker durante las negociaciones en agosto de 1990 fue «entendemos la necesidad de garantías para los países del Este. Si tenemos presencia en una Alemania que es parte de la OTAN, no habría extensión de la jurisdicción de la OTAN para las fuerzas de la OTAN ni una pulgada hacia el este».

[41] https://web.archive.org/web/20140317182201/http://www.cfr.org/arms-control-disarmament-and-nonproliferation/budapest-memorandums-security-assurances-1994/p32484.

es compleja de rebatir puesto que solo se puede hacer desde el conocimiento de determinados datos, aspecto que está al alcance de pocos. El resultado final es que se difunde la felonía y no la información veraz.

Conclusiones

El conflicto de Ucrania es un ejemplo claro de constantes violaciones del método analítico racional de toma de decisiones por factores heurísticos. Es una realidad que tenemos que aceptar, no es una anomalía histórica, más al contrario, en niveles altos de toma de decisiones los sesgos del decisor suelen imponerse a los métodos analíticos tradicionales.

Lejos de ser un imponderable indeseado, quizás la postura correcta sea conocer estos aspectos que influyen en el decisor y tratarlo convenientemente pues puede dar resultados satisfactorios. Esta conclusión es especialmente evidente cuando nos encontramos con entornos en los conflictos muy complejos de analizar donde la tasa de acierto en la predicción es baja.

En estos casos puede ser conveniente asumir el riesgo de recurrir a la heurística, pues aporta una solución al problema de la velocidad de cambio del escenario estratégico, que obliga a tomar decisiones sin apenas tiempo para validar todo el proceso de asesoramiento en la toma de decisiones. La heurística puede llegar a cumplir una función de adaptación a la velocidad de los conflictos. Este aspecto es uno de los capitales en el dominio cognitivo, en concreto la superioridad en la toma de decisiones que se basa en la excelencia en el análisis de la información, pero actualmente quizás debiéramos migrar a modelos híbridos donde se contemple también la heurística para mejorar el proceso.

Todo ello bajo la premisa de que es necesario mitigar las consecuencias desafortunadas de decisiones con excesivo sesgo por parte de los líderes políticos, pues estas suelen ser malas consejeras cuando se deciden aspectos capitales para una nación. Se antoja complicado.

Simplemente la propuesta consiste en evaluar la mejor de las dos opciones siguientes: una decisión con carga heurística o una no decisión en tiempo. En tiempos de paz podemos optar por la segunda, en los tiempos turbulentos actuales cercanos al conflicto o durante los conflictos se exige la primera de las opciones. Quizás la clave sea acercar

la heurística a los procesos intuitivos del decisor aportando conocimiento de la situación que le permita utilizar el maravilloso mecanismo del cerebro, pero eso será objeto de otro artículo, me temo.

*Ignacio Nieto Fernández**
Jefe del Integrated Advisory Team de Joint Force Command Brunssum
Trimagister en Estudios de Seguridad, Estrategia y Defensa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

33/2026 23 de marzo de 2026

*Tomás García-Figueras**

España ante la energía osmótica: del gradiente salino a la energía gestionable

España ante la energía osmótica: del gradiente salino a la energía gestionable

Resumen:

Este artículo sostiene que España dispone de una ventana de oportunidad para posicionarse en la industria de la energía osmótica y que debería actuar antes de que se cierre. El argumento se articula en torno a tres pilares: en primer lugar, la energía osmótica puede aportar generación predecible y regulable al sistema eléctrico, lo que la convierte en un complemento valioso frente a la variabilidad de la solar y la eólica; en segundo lugar, la cadena de valor se apoya en capacidades europeas —membranas, ingeniería del agua y operación de plantas— en las que España es competitiva a escala global; y, en tercer lugar, las aplicaciones híbridas con la desalación y las salmueras industriales constituyen el nicho de mayor tracción comercial, precisamente el ámbito en el que el ecosistema español de empresas y centros tecnológicos puede generar una ventaja competitiva.

Palabras clave:

Energía osmótica, energía azul, gradiente salino, autonomía estratégica, desalación, energías renovables marinas.

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 osmotic energy: From salinity gradients to dispatchable power

Abstract:

This article argues that Spain has a window of opportunity to position itself in the osmotic energy industry, and that it should act before it closes. The argument rests on three pillars: first, osmotic energy can provide dispatchable power to the electricity system, a valuable complement to the variability of solar and wind; second, the value chain is anchored in European capabilities—membranes, water engineering and plant operations—in which Spain is globally competitive; and third, hybrid applications with desalination and industrial brines represent the most commercially promising niche, precisely where Spain's ecosystem of companies and technology centres can build a competitive advantage.

Keywords:

Osmotic energy, blue energy, salinity gradient, strategic autonomy, desalination, marine renewable energy.

Introducción

La energía osmótica, también denominada «energía azul» o energía de gradiente salino, es una tecnología renovable marina que convierte en electricidad la energía liberada cuando se mezclan corrientes de distinta salinidad —típicamente agua dulce y agua de mar—. A diferencia de las renovables variables, su recurso puede ofrecer un perfil de producción potencialmente muy estable, lo que abre la posibilidad de aportar energía gestionable al sistema eléctrico, condicionada por la existencia sostenida de caudales y gradientes de concentración. Aquí, el término «gestionable» debe entenderse como predecible y modulable dentro de determinados márgenes operativos, no como un sustituto pleno de potencia firme convencional. Su potencial técnico global se ha estimado[1] en más de cinco mil teravatios hora al año (TWh/año), una cifra equivalente al 17 % de la demanda eléctrica mundial en 2024[2].

El Foro Económico Mundial la incluyó en 2025 entre las diez tecnologías emergentes con mayor proyección. Más allá del recurso, su relevancia estratégica reside en que la cadena de valor se apalanca en capacidades europeas —membranas, ingeniería del agua y operación de plantas— y en que los casos de uso con mayor tracción —aplicaciones híbridas con desalación y salmueras industriales— pueden acelerar su madurez comercial.

En este contexto, Europa dispone de un potencial técnico de casi 400 TWh/año[3] y España, gracias a su liderazgo mundial en desalación y a la existencia de estuarios y corrientes de baja salinidad a lo largo de su litoral, cuenta con una ventana de oportunidad para posicionarse en esta industria incipiente.

[1] WORLD ECONOMIC FORUM. «How osmotic energy could generate 20% of global energy needs». Septiembre de 2025. Disponible en: https://www.weforum.org/stories/2025/09/what-is-osmotic-energy-and-how-could-it-generate-one-fifth-of-the-world-s-energy-needs/ (consultado 11/1/2026).
[2] EMBER. «Global Electricity Review 2025». Abril de 2025. El consumo eléctrico mundial alcanzó 30.856 TWh en 2024. Disponible en: https://ember-energy.org/latest-insights/global-electricity-review-2025/ (consultado 23/1/2026).
[3] IRENA. «Salinity gradient energy technology brief». Junio de 2014. Disponible en: https://www.irena.org/media/Files/Publication/2014/Jun/Salinity_Energy_v4.pdf (consultado 11/1/2026).

Qué es y cómo funciona la energía osmótica

Cuando el agua dulce se mezcla con agua salada, se libera energía termodinámica —la energía libre de Gibbs de mezcla[4]—. El gradiente de salinidad entre el agua de río y el agua de mar genera una presión osmótica equivalente a una columna de agua de unos 270 metros, comparable a una gran caída hidráulica[5].

Dos tecnologías compiten por capturar esta energía. La electrodiálisis inversa (RED)[6] convierte el flujo de iones directamente en electricidad mediante apilamientos de membranas de intercambio iónico[7]; opera a presión atmosférica y es más eficaz con gradientes moderados, como los que existen en las desembocaduras de los ríos. La ósmosis por presión retardada (PRO)[8] emplea membranas semipermeables para presurizar agua y accionar una turbina; rinde mejor con gradientes elevados, como los de las salmueras de desalación.

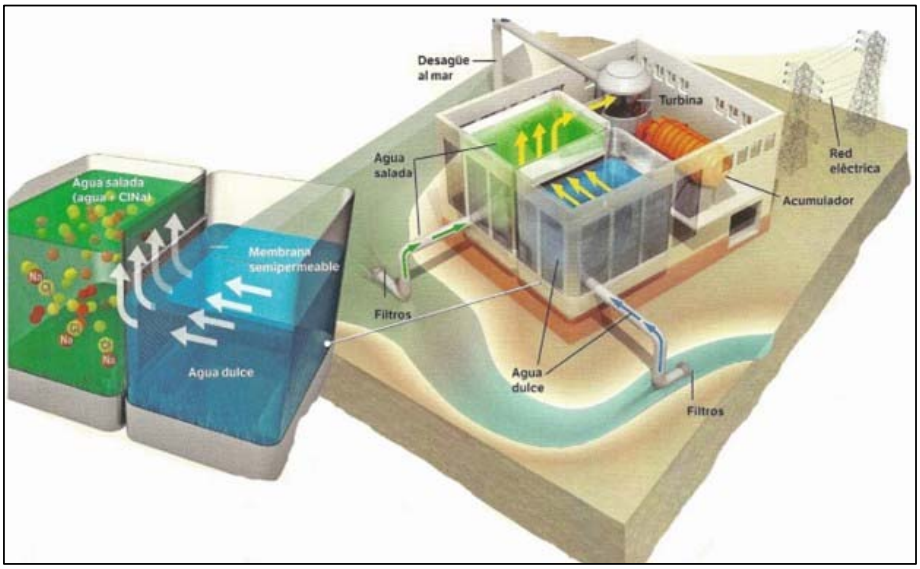


Figura 1. Esquema simplificado del sistema (PRO).
Fuente: Universidad del Norte (www.uninorte.edu.co/web/intellecta)

[4] UNITED NATIONS. *Blue energy: Salinity gradient power in practice*. GSDR 2015 Brief. Disponible en: https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5734BlueEnergy.pdf (consultado 7/1/2026).
[5] OCEAN ENERGY EUROPE. «Salinity Gradient». Disponible en: https://www.oceanenergy-europe.eu/ocean-energy/salinity-gradient/ (consultado 19/12/2025).
[6] RED: Reverse Electrodialysis.
[7] Las membranas de intercambio iónico son estructuras poliméricas que permiten el paso selectivo de cationes o aniones. Las de intercambio catiónico (CEM) permiten el paso de iones positivos como el sodio (Na+), mientras que las de intercambio aniónico (AEM) permiten el paso de iones negativos como el cloro (Cl-).
[8] PRO: Pressure Retarded Osmosis.

Las membranas son el componente crítico. El umbral de viabilidad comercial se sitúa en 5 W/m² de densidad de potencia; los avances en nanomateriales bidimensionales[9] han demostrado en laboratorio valores superiores a 20 W/m², aunque el salto a escala industrial sigue siendo un reto.

Para facilitar la lectura, se emplean cuatro magnitudes: (1) TWh/año, para comparar el potencial anual; (2) MW, para la capacidad instalada; (3) W/m², indicador clave porque determina la superficie de membrana y el CAPEX; y (4) kWh/m³ (o MJ/m³), para expresar la energía por volumen de agua procesada. Como equivalencia útil, 1 MJ ≈ 0,278 kWh.

Estado tecnológico actual

El prototipo de Statkraft en Noruega (2009) marcó el inicio de la era práctica de la energía osmótica[10], pero alcanzó solo 1 W/m², muy lejos del umbral comercial de 5 W/m², y la empresa abandonó el proyecto en 2013[11].

Una década después, el panorama es otro.

REDstack (Países Bajos) opera desde 2014 una planta piloto de 50 kW en el mar de Wadden[12], con operación continua demostrada y una producción aún incipiente de hidrógeno verde[13].

SaltPower (Dinamarca) puso en marcha en 2023 una instalación de 100 kW alimentada con salmueras industriales de alta concentración (≈16 %)[14]; en el marco de su proyecto europeo, la empresa ha comunicado una estimación/objetivo de 21 EUR/MWh para ese nicho; se trata de una cifra que requiere verificación independiente y evaluación a mayor

[9] Los nanomateriales bidimensionales más investigados para membranas osmóticas incluyen: el grafeno (láminas de carbono de un átomo de espesor), los MXenes (carburos o nitruros de metales de transición), y el nitruro de boro hexagonal (compuesto cerámico con estructura similar al grafeno).
[10] POWER TECHNOLOGY. «Statkraft osmotic power plant». Disponible en: https://www.power-technology.com/projects/statkraft-osmotic/ (consultado 19/12/2025).
[11] STATKRAFT. «Statkraft halts osmotic power investments». Diciembre de 2013. Disponible en: https://www.statkraft.com/newsroom/news-and-stories/2013/Statkraft-halts-osmotic-power-investments/ (consultado 20/12/2025).
[12] REDSTACK. «Our Heritage». Disponible en: https://www.redstack.nl/our-heritage/ (consultado 4/1/2026).
[13] THE AFSLUITDIJK. «Blue Energy». Disponible en: https://theafsluitdijk.com/projects/blue-energy/ (consultado 10/1/2026).
[14] CORDIS. «Competitive and CO2 Free Energy from Osmotic Power-Large Scale Deployment», proyecto SaltPower, Horizon2020. Disponible en: https://cordis.europa.eu/project/id/954045 (consultado 4/1/2026).

escala, pero que, de confirmarse, situaría la tecnología en un rango competitivo[15] para aplicaciones de alta salinidad.

El primer proyecto asiático se inauguró en Fukuoka (Japón) en agosto de 2025: un sistema híbrido que combina salmuera de desalación con agua residual tratada y prevé generar 880.000 kWh/año[16].

En el frente de las membranas, Sweetch Energy (Francia) lidera la innovación con su tecnología INOD[17], basada en nanocanales de materiales biológicos, con densidades de potencia reportadas de 20-25 W/m² en simulaciones operativas[18]. La empresa ha captado financiación de Électricité de France (EDF) y Compagnie Nationale du Rhône (CNR), y su planta demostradora en el delta del Ródano busca validar el rendimiento en condiciones reales como base para un escalado industrial progresivo a lo largo de la próxima década.

Los desafíos técnicos

El ensuciamiento de membranas es el talón de Aquiles de la tecnología. La colonización por microorganismos y la precipitación de sales minerales[19] pueden reducir el flujo entre un 30 % y un 60 %, acortando la vida útil de las membranas a la mitad de lo previsto. Las líneas de investigación actuales exploran recubrimientos con capacidad de autolimpieza[20], pero el problema está lejos de estar resuelto.

El pretratamiento del agua —filtración, cloración, ajuste de pH— representa entre el 15 % y el 25 % de los costes operativos y consume energía que se resta de la producción neta. Aquí es donde las aplicaciones híbridas con desalación presentan una ventaja

[15] Nótese que 21 EUR/MWh = 0,021 EUR/kWh es apenas un 20 % del precio medio de la electricidad en la Unión Europea.
[16] NEW ATLAS. «Electricity through osmosis: Japan opens landmark osmotic power plant». Agosto de 2025. Disponible en: https://newatlas.com/energy/electricity-through-osmosis-japan-opens-worlds-second-osmotic/ (consultado 11/1/2026).
[17] INOD: Ionic Nano Osmotic Diffusion (Difusión nano-osmótica iónica), una tecnología patentada por Sweetch Energy que emplea nanocanales fabricados con materiales de origen biológico.
[18] SWEETCH ENERGY. «Pioneering osmotic power with INOD technology». Disponible en: https://www.sweetch.energy/company/ (consultado 11/1/2026).
[19] El biofouling es la colonización de superficies por microorganismos que forman biopelículas, mientras que el *scaling* es la precipitación y acumulación de sales minerales sobre las membranas.
[20] NATURE. «Salinity gradient induced blue energy generation using two-dimensional membranes», *npj 2D Materials and Applications*. 2024. Disponible en: https://www.nature.com/articles/s41699-024-00486-5 (consultado 7/1/2026).

estructural: la salmuera ya ha sido pretratada, lo que elimina buena parte de estos costes y simplifica la operación.

Finalmente, persiste una brecha significativa entre el potencial teórico y el rendimiento real. La eficiencia termodinámica máxima ronda el 91 %, pero los sistemas prácticos operan en el rango del 30-40 %. La acumulación de iones en la superficie de las membranas[21], el flujo inverso de sales y, sobre todo, el consumo de bombeo —que puede absorber entre el 20 % y el 40 % de la producción bruta— limitan la energía neta aprovechable.

Ninguno de estos obstáculos es insalvable, pero condicionan la hoja de ruta: los primeros proyectos competitivos serán aquellos que minimicen el pretratamiento y operen con gradientes elevados.

Riesgos no tecnológicos

La discusión sobre viabilidad suele centrarse en membranas y costes. Sin embargo, la experiencia en renovables marinas indica que los factores no tecnológicos —permisos, impacto ambiental, aceptación social— pueden ser tanto o más determinantes que la curva de aprendizaje[22]. Las estimaciones de potencial técnico se basan en supuestos hidrológicos y de gradiente salino, pero rara vez integran restricciones ecológicas ni de ordenación del litoral; el potencial realizable depende, en última instancia, de la capacidad de diseñar proyectos compatibles con la protección de los ecosistemas.

En términos ambientales, los emplazamientos más atractivos —estuarios, deltas y zonas de mezcla salobre— coinciden con áreas de alto valor ecológico, a menudo incluidas en la Red Natura 2000 o figuras de protección equivalentes[23]. La extracción y retorno de caudales modifica localmente velocidades de corriente, gradientes de salinidad y, en

[21] La polarización por concentración es un fenómeno que ocurre en la superficie de las membranas cuando los iones se acumulan o se agotan localmente, reduciendo el gradiente efectivo de concentración y, por tanto, la eficiencia del proceso.

[22] OCEAN ENERGY EUROPE. *Ocean Energy: Key Trends and Statistics 2023*. Marzo de 2024. El informe identifica los retrasos en permisos y la complejidad regulatoria como barreras principales para el despliegue de energías oceánicas en la UE. Disponible en: https://www.oceanenergy-europe.eu/

[23] En la UE, más del 18 % de la superficie terrestre y el 9 % de los mares están incluidos en la Red Natura 2000. Muchos estuarios europeos con potencial osmótico —Rin-Mosa, Ródano, Ebro, Tajo— albergan espacios protegidos bajo las Directivas de Hábitats (92/43/CEE) y Aves (2009/147/CE).

menor medida, temperatura y turbidez. Estos cambios pueden afectar a los hábitats de transición, humedales y rutas de migración de peces, además de interactuar con presiones preexistentes (contaminación, eutrofización, dragados). Para resultar viable, un proyecto debe demostrar —mediante modelización hidrodinámica y campañas de caracterización— que el impacto es acotado y reversible, y que el diseño incorpora medidas de mitigación, como difusores de vertido, selección de puntos de captación, limitaciones estacionales y control de caudales.

El reto de permisos es igualmente relevante. A diferencia de otras tecnologías oceánicas que operan en mar abierto, la energía osmótica se sitúa en la interfaz entre competencias de energía, aguas, costas, puertos y, en ocasiones, espacios protegidos.

En España, el Real Decreto 962/2024[24] aporta un marco para las instalaciones renovables en el mar; no obstante, muchos proyectos osmóticos se materializarán como híbridos en infraestructuras de agua (desaladoras, EDAR[25], industrias salineras) o en zonas de estuario, donde confluyen autorizaciones de vertido, concesiones de agua, ocupación del dominio público marítimo-terrestre, conexión a red y evaluación de impacto ambiental. La consecuencia práctica es que la hoja de ruta tecnológica debe incluir, desde fases tempranas, una hoja de ruta regulatoria.

La aceptación social es el tercer vector. Las comunidades costeras y los sectores que dependen del estuario —como pesca artesanal, acuicultura, turismo y conservación— exigen garantías de coexistencia. La energía osmótica puede beneficiarse de dos elementos diferenciales: una huella visual limitada y la posibilidad de asociarse a servicios públicos, como el abastecimiento de agua o el tratamiento de efluentes[26]. En particular, las configuraciones híbridas con desalación convierten un residuo (la salmuera) en un cobeneficio visible: reducir el consumo eléctrico neto en la producción de agua y, simultáneamente, disminuir la salinidad del vertido. Comunicar estos

[24] BOE. Real Decreto 962/2024, de 24 de septiembre, por el que se regula la producción de energía eléctrica a partir de fuentes renovables en instalaciones ubicadas en el mar. Disponible en: https://www.boe.es (consultado 4/1/2026).
[25] EDAR (Estación Depuradora de Aguas Residuales): Instalaciones que tratan y depuran aguas residuales urbanas o industriales mediante procesos físicos, químicos y biológicos, eliminando contaminantes antes de su vertido o reutilización.
[26] Los efluentes son las corrientes de salida de un proceso industrial o de tratamiento de aguas. En el contexto de la energía osmótica, se refiere principalmente a las aguas residuales tratadas que pueden utilizarse como fuente de agua dulce.

cobeneficios y establecer mecanismos de monitorización transparentes resulta decisivo para construir legitimidad.

Desde la perspectiva del diseño de proyecto, existen estrategias para reducir la fricción ambiental y regulatoria: priorizar emplazamientos industriales ya antropizados[27], con captaciones y emisarios existentes; utilizar corrientes de baja salinidad disponibles (agua regenerada) en lugar de nuevas captaciones fluviales; dimensionar de forma modular y reversible, lo que facilita pilotos y aprendizaje; y comprometer programas de seguimiento con indicadores biológicos e hidrológicos.

La publicación de datos de operación en formatos abiertos puede acelerar tanto la verificación independiente como la confianza institucional.

En síntesis, la energía osmótica no compite solo en W/m² o en €/MWh: compite también en la capacidad de ejecución. Los proyectos que avancen primero serán aquellos que integren, desde el anteproyecto, ingeniería, permisos, evaluación ambiental y diálogo público —tal como se ha aprendido, no sin dificultades, en eólica marina—.

La energía osmótica en España

España reúne condiciones singulares para este sector emergente: una infraestructura de desalación sin equivalente en Europa y un tejido empresarial con experiencia a nivel global en tecnologías de membrana.

El país cuenta con más de 765 plantas desaladoras que producen unos cinco millones de m³/día, situándolo entre los cinco primeros del mundo en capacidad instalada. La planta de Torrevieja (240.000 m³/día) es una de las mayores de Europa. Empresas como Acciona Agua, Aqualia, Cadagua, Sacyr Agua y Tedagua lideran el sector a escala global, con presencia en mercados que van desde Arabia Saudí hasta Australia. Por ahora, la iniciativa más avanzada es LIFE HYREWARD; el resto del ecosistema dispone de las capacidades técnicas —membranas, ingeniería de procesos, operación de plantas—,

[27] Usado comúnmente en textos de ecología y ordenación del territorio. De antrópico (RAE), producido o modificado por la actividad humana.

pero la entrada en este segmento aún es incipiente. El espacio para el posicionamiento industrial sigue abierto.

La salmuera de rechazo[28] de estas instalaciones presenta concentraciones de 60-80 g/L, aproximadamente el doble que el agua de mar, lo que incrementa significativamente la energía de mezcla disponible. Los sistemas híbridos permiten recuperar parte de la energía consumida en desalación y, simultáneamente, diluir la salmuera antes del vertido, reduciendo su impacto ambiental. Esta doble ventaja —energética y ambiental— convierte a las desaladoras españolas en plataformas naturales para proyectos piloto.

El proyecto LIFE HYREWARD, liderado por Sacyr Agua con REDstack y Pure Water Group, es la iniciativa española más avanzada. Con 2,2 millones de euros del programa LIFE (2021-2025), ha instalado un sistema piloto de RED en la desaladora de Alicante que ya produce electricidad[29]. Una segunda fase, en Alcudia (Mallorca), utilizará efluentes de depuradora como fuente de baja salinidad. Los resultados preliminares apuntan a una recuperación de hasta el 20 % de la energía consumida en ósmosis inversa[30].

El potencial fluvial es más modesto, pero no desdeñable: el Ebro, con caudales de 300-600 m³/s en su desembocadura, ofrece las mejores perspectivas, seguido por el Miño y el Guadalquivir. La estimación conservadora para fuentes exclusivamente fluviales ronda los 500-1.000 MW teóricos —un complemento a medio plazo, no el punto de partida—.

El marco regulatorio incluye el Real Decreto 962/2024, que regula la producción renovable en instalaciones marinas, y la Hoja de Ruta de Energías del Mar (2021), que fija un objetivo de 40-60 MW para 2030[31].

[28] La salmuera de rechazo es el efluente (corriente de salida) de alta concentración salina que se produce en las plantas desaladoras tras el proceso de ósmosis inversa. Contiene aproximadamente el doble de sal que el agua de mar original.
[29] PURE WATER GROUP. «Blue Energy: The topic of the new LIFE HYREWARD project». 2021. Disponible en: https://purewatergroup.com/blue-energy-the-topic-of-the-new-life-hyreward-project-by-redstack-pure-water-group-and-sacyr-water/ (consultado el 3/1/2026).
[30] RO: Reverse Osmosis (ósmosis inversa), el proceso de desalación más extendido comercialmente.
[31] MINISTERIO PARA LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA Y EL RETO DEMOGRÁFICO. «Hoja de Ruta para el Desarrollo de la Eólica Marina y de las Energías del Mar en España». Diciembre de 2021.

La dimensión estratégica

Desde la perspectiva de seguridad energética, la energía osmótica ofrece algo que escasea en el mix renovable: una generación predecible. Frente a la variabilidad de la solar y la eólica, puede proporcionar un perfil de producción estable siempre que exista un gradiente de salinidad sostenido. Esta capacidad de aportar energía de alta disponibilidad —en determinados emplazamientos y configuraciones híbridas— la convierte en complemento natural para sistemas eléctricos con alta penetración de renovables variables, reduciendo necesidades de almacenamiento y contribuyendo a la estabilidad de la red[32].

La dependencia de materias primas críticas es mínima, un contraste radical con la fotovoltaica, donde China controla más del 90 % de la cadena de suministro de módulos y el 97 % de la producción de obleas[33]. Las membranas osmóticas pueden fabricarse con polímeros convencionales, fibras de celulosa y materiales de origen biológico, todos disponibles en Europa.

Las empresas europeas lideran el desarrollo: Sweetch Energy (Francia), REDstack (Países Bajos) y SaltPower (Dinamarca) encabezan la innovación, junto con los fabricantes de membranas de Alemania y Países Bajos. La asociación OE4EU[34], creada en Bruselas, promueve el desarrollo regulatorio a nivel comunitario. En cuanto a emplazamientos, los de mayor potencial se sitúan en el delta del Rin-Mosa, el Ródano y los fiordos noruegos, aunque —como se ha visto— las primeras instalaciones comerciales están apostando por configuraciones híbridas con salmueras industriales antes que por grandes proyectos en estuarios.

El marco europeo acompaña esta oportunidad. La Estrategia de Energía Renovable Marina[35] (2020) fija objetivos de 1 GW de energía oceánica para 2030 y 40 GW para

[32] EARTH•ORG. «Osmotic power: The next wave of renewable energy». Disponible en: https://earth.org/osmotic-power-the-next-wave-of-renewable-energy/ (consultado el 3/1/2026).
[33] Las obleas, o *wafers*, son láminas delgadas que sirven de base para fabricar las células solares, cortadas de lingotes de silicio cristalino.
[34] OE4EU (Osmotic Energy for Europe) es una asociación industrial creada en Bruselas que agrupa a las principales empresas europeas del sector (Sweetch Energy, REDstack, SaltPower, CNR) para promover el desarrollo regulatorio de la energía osmótica a nivel comunitario.
[35] COMISIÓN EUROPEA. «An EU strategy on offshore renewable energy». COM (2020) 741 final, noviembre de 2020.

2050; la Directiva RED III (2023) agiliza permisos para renovables[36]; y el Reglamento NZIA incluye las tecnologías oceánicas entre las estratégicas cuyo escalado es prioritario[37].

La energía osmótica queda así encuadrada, junto con la mareomotriz[38], la undimotriz[39] y la térmica oceánica[40], en el perímetro de las «energías del mar».

Comparada con estas, la osmótica presenta ventajas específicas. La eólica marina está más madura (19 GW en la UE), pero es variable; la mareomotriz es predecible pero geográficamente limitada; la undimotriz sigue en demostración, con costes elevados. La energía osmótica destaca por su potencial de alta disponibilidad, su huella visual reducida y su menor exposición a temporales cuando se ubica en entornos costeros protegidos o se integra en instalaciones industriales.

En este contexto, España debería priorizar un despliegue por etapas centrado en aplicaciones híbridas y validación operativa.

Conclusión: una ventana de oportunidad

La energía osmótica ha recorrido, en quince años, el camino desde el laboratorio hasta las primeras instalaciones comerciales. El prototipo de Statkraft (2009) apenas alcanzaba 1 W/m²; hoy, varios desarrolladores reportan densidades de 20-25 W/m², y los proyectos de SaltPower en Dinamarca y el sistema híbrido de Fukuoka, en Japón, demuestran que la tecnología puede operar en condiciones reales. Queda por ver si estas cifras se consolidan a mayor escala y con operación prolongada, pero la tendencia es inequívoca.

[36] Directiva (UE) 2023/2413 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de octubre de 2023, por la que se modifica la Directiva (UE) 2018/2001 (RED III).
[37] NZIA: Net-Zero Industry Act, marco regulatorio europeo para el desarrollo de tecnologías limpias.
[38] La energía mareomotriz es una forma de energía renovable que aprovecha el movimiento de subida y bajada de las mareas para generar electricidad mediante turbinas y generadores. Las centrales mareomotrices pueden ser reversibles, aprovechando tanto la entrada de agua en marea alta como su salida en marea baja, ya que las turbinas funcionan en ambos sentidos.
[39] La energía undimotriz, también llamada energía de las olas u olamotriz, es una forma de energía renovable que aprovecha el movimiento de las olas del mar para producir electricidad u otros trabajos útiles (como bombeo o desalación). Usa la energía mecánica y cinética del oleaje superficial, es decir, procede del viento que sopla sobre la superficie del mar.
[40] OTEC: Ocean Thermal Energy Conversion (conversión de energía térmica oceánica), tecnología que aprovecha la diferencia de temperatura entre las aguas superficiales cálidas y las profundas frías.

Las proyecciones de coste apuntan a 100 EUR/MWh hacia 2030 en configuraciones bien seleccionadas, con tasas de aprendizaje del 15-20 % por duplicación de capacidad —comparables a las primeras etapas de la fotovoltaica[41]—. En nichos de alta salinidad, algunas estimaciones son aún más optimistas. De confirmarse, la energía osmótica entraría en rango competitivo con otras fuentes gestionables antes de que termine la década. El condicionante principal sigue siendo la durabilidad de las membranas y la reducción de los costes de pretratamiento y bombeo.

Para Europa, la energía osmótica ofrece una combinación infrecuente: generación estable que complementa la variabilidad de la solar y la eólica, dependencia mínima de materias primas críticas —en contraste con la concentración asiática en fotovoltaica y baterías— y una cadena de valor donde las empresas europeas parten con ventaja antes de que se consoliden las dominancias globales. Ese es el contexto en el que conviene leer el caso español: no como una apuesta aislada, sino como una oportunidad de capturar capacidades industriales exportables en una tecnología todavía en fase temprana.

España tiene una oportunidad concreta de participar en ese desarrollo. Su liderazgo en desalación proporciona infraestructura, conocimiento técnico y un tejido empresarial con proyección global. El camino más realista pasa por escalar los resultados de LIFE HYREWARD hacia plantas de demostración, desarrollar estudios de viabilidad para el delta del Ebro con evaluación ambiental integrada, y establecer directrices para incorporar módulos osmóticos en nuevas desaladoras o ampliaciones de las existentes. A medio plazo, una primera planta comercial híbrida —posiblemente asociada a la ampliación de Torrevieja— podría posicionar al país para exportar tecnología y conocimiento al Norte de África y Oriente Medio, mercados donde coinciden grandes necesidades de desalación y potencial de energía azul.

Los escépticos tienen argumentos legítimos: la energía osmótica lleva décadas en fase de promesa, Statkraft ya fracasó una vez, y el capital inversor puede encontrar opciones más maduras en solar, eólica o almacenamiento.

[41] La tasa de aprendizaje es un indicador que mide la reducción porcentual de costes cada vez que se duplica la capacidad instalada acumulada de una tecnología. Para la energía solar fotovoltaica, esta tasa ha sido históricamente del 20-25 %.

Nada de esto está garantizado. La energía osmótica sigue siendo una apuesta de alto riesgo tecnológico y a largo plazo. Pero las apuestas que se hacen cuando una tecnología aún no ha madurado son, precisamente, las que permiten capturar valor estratégico. Europa lo aprendió —tarde y a un coste elevado— con la fotovoltaica. Las energías del mar abren una nueva partida; para España, la cuestión es si quiere jugarla como comprador de tecnología o como actor industrial. Para un país con vocación marítima, pocas oportunidades encajan mejor.

*Tomás García-Figueras**
Capitán de Navío
Diplomado de Estado Mayor por el *US Naval War College*

Documento
Opinión

34/2026 26 de marzo de 2026

*Marc Vendrell Martínez**

La relevancia de Clausewitz en la guerra híbrida europea: desafíos para la Unión Europea en un conflicto sin guerra

La relevancia de Clausewitz en la guerra híbrida europea: desafíos para la Unión Europea en un conflicto sin guerra

Resumen:

La expansión de la guerra híbrida y de las actividades desarrolladas en la zona gris han transformado las dinámicas de confrontación en el entorno europeo, desplazando la competencia estratégica hacia ámbitos no militares orientados a influir en la voluntad política, la cohesión social y la capacidad de decisión de los Estados. Esta evolución confirma la vigencia del pensamiento de Carl von Clausewitz, en particular su concepción de la guerra como continuación de la política por otros medios, hoy materializada a través de instrumentos informativos, tecnológicos, económicos y sociales. En este contexto, la Unión Europea se enfrenta a desafíos específicos derivados del carácter multidominio y subumbral de las amenazas híbridas, así como de la necesidad de articular respuestas coherentes en un marco institucional complejo y basado en la soberanía de sus Estados miembros.

Palabras clave:

Guerra híbrida, zona gris, Von Clausewitz, multidominio, UE.

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.

Marc Vendrell Martínez

The relevance of Clausewitz in European hybrid warfare: challenges for the European Union in conflic short of war

Abstract:

The expansion of hybrid warfare and activities carried out in the gray zone has transformed the dynamics of confrontation in Europe, shifting strategic competition toward non-military areas aimed at influencing the political will, social cohesion, and decision-making capacity of states. This evolution confirms the validity of Carl von Clausewitz's thinking, in particular his conception of war as the continuation of politics by other means, now materialized through informational, technological, economic, and social instruments. In this context, the European Union faces specific challenges arising from the multi-domain and sub-threshold nature of hybrid threats, as well as the need to articulate coherent responses within a complex institutional framework based on the sovereignty of Member States.

Keywords:

Hybrid warfare, gray zone, Von Clausewitz, Multidomain, EU.

Introducción

La guerra híbrida se ha consolidado como una de las principales formas de competencia estratégica en el siglo XXI. Su naturaleza ambigua, multidominio y difícilmente atribuible han planteado desafíos significativos a los gobiernos y a las organizaciones internacionales, cuyas estructuras institucionales fueron concebidas, en gran medida, para gestionar amenazas convencionales o claramente identificables. Las actividades desarrolladas en la denominada zona gris (entendida como el espacio situado entre la paz formal y el conflicto armado) han adquirido una relevancia creciente en el entorno estratégico europeo, especialmente a partir de episodios como la anexión ilegal de Crimea en 2014, las campañas de interferencia informativa en procesos políticos occidentales y el uso de instrumentos económicos y energéticos con fines coercitivos.

En este contexto, un número cada vez mayor de actores estatales y no estatales ha demostrado su capacidad para operar de forma sostenida en la zona gris, empleando medios que dificultan la atribución y complican la respuesta política y estratégica. La evolución de estas dinámicas ha alterado profundamente las formas tradicionales de confrontación entre Estados, desplazando la competición hacia ámbitos no militares en los que la percepción, la influencia y la presión indirecta adquieren un papel central.

Desde una perspectiva europea, estas transformaciones afectan de manera particular a la Unión Europea y a sus Estados miembros, debido a su elevada interdependencia económica, energética y tecnológica, así como a la naturaleza abierta de sus sociedades. La posición geográfica de determinados Estados miembros, la proximidad a regiones inestables y la condición de fronteras exteriores de la Unión incrementan la exposición a actividades híbridas que pueden generar efectos desestabilizadores sin recurrir al uso abierto de la fuerza. En este sentido, algunos episodios recientes en el entorno europeo han puesto de relieve la capacidad de estas dinámicas para producir impactos rápidos y significativos en ámbitos políticos, sociales y de seguridad.

Estas dinámicas no aparecen de la nada. Entre Clausewitz y los debates actuales existe una tradición de análisis sobre cómo los Estados compiten, presionan o desgastan a

otros sin llegar necesariamente a una guerra abierta[1]: propaganda, presión económica, apoyo indirecto a actores locales o medidas encubiertas. En los últimos años, todo eso se ha reordenado bajo etiquetas como «zona gris»[2] y «amenazas híbridas», que ayudan a describir acciones deliberadamente ambiguas y por debajo del umbral de respuesta clara, combinando varios instrumentos a la vez.

En ese contexto, la vigencia del pensamiento de Carl von Clausewitz, uno de los mayores estrategas europeos de la historia, ofrece un marco analítico útil para interpretar este entorno estratégico. El autor subrayó que la guerra es un fenómeno profundamente político y que su forma concreta se adapta a las condiciones de cada época, pudiendo adoptar expresiones alejadas del combate convencional. Esta concepción resulta especialmente pertinente ante la proliferación de actividades que buscan influir en la voluntad del adversario sin superar el umbral de la confrontación armada. Desde esta óptica, la guerra híbrida puede entenderse como una manifestación contemporánea de la lógica clausewitziana, en la que la presión política se ejerce mediante instrumentos no militares con efectos estratégicos acumulativos.

A partir de este marco conceptual, en el presente análisis se plantea una cuestión central: ¿hasta qué punto la Unión Europea es capaz de articular una respuesta coherente y eficaz frente a campañas híbridas sostenidas en el tiempo, desarrolladas en la zona gris y caracterizadas por su carácter multidominio y subumbral? La hipótesis de partida sostiene que, pese a los avances normativos, doctrinales e institucionales registrados en los últimos años, la respuesta europea continúa condicionada por una serie de desafíos estructurales vinculados a la fragmentación competencial, la dependencia de la implementación nacional y la complejidad inherente a la coordinación entre países de la Unión Europea en un entorno estratégico en constante transformación. Clausewitz puede ayudar a los decisores a comprender mejor este tipo de amenazas y a orientar respuestas defensivas más coherentes.

[1] KENNAN, George F. *The Inauguration of Organized Political Warfare*. Policy Planning Staff Memorandum (PDF). 30 April 1948.
[2] MAZARR, Michael J. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict.* U. S. Army War College Press, 2015.

Clausewitz en la era híbrida: continuidad y adaptación del pensamiento estratégico

La transformación del entorno estratégico contemporáneo, marcado por actividades subumbrales y dinámicas propias de la guerra híbrida, exige una revisión de los fundamentos clásicos de la teoría de la guerra. En este contexto, la obra de Carl von Clausewitz mantiene una vigencia notable. Su concepción de la guerra como fenómeno político, social y estratégico proporciona herramientas conceptuales útiles para interpretar la competencia híbrida actual. Aunque el entorno tecnológico y los instrumentos empleados hayan cambiado, la lógica subyacente de la confrontación sigue respondiendo a principios que Clausewitz identificó tempranamente.

En *De la guerra*[3], Clausewitz afirmaba que «la guerra no es sino la continuación de la política por otros medios». Esta premisa adquiere un renovado significado en el marco de la zona gris, donde los actores agresores emplean medios no militares (informativos, tecnológicos, económicos o sociales) para perseguir objetivos políticos sin recurrir al combate abierto. La guerra híbrida encaja plenamente en esa definición amplia de confrontación política, puesto que persigue alterar la conducta del adversario sin necesidad de hostilidades convencionales. La presión migratoria instrumentalizada, la coerción energética, el ataque de drones (o molestias) en aeropuertos europeos o los ciberataques se convierten así en mecanismos que prolongan la política por vías indirectas.

Otro concepto clausewitziano esencial es la «niebla de la guerra»[4] (*Nebel des Krieges*), entendida como el conjunto de fricciones, incertidumbres y falta de información que dificultan la toma de decisiones. Como señalaba el propio autor: «La guerra es el reino de la incertidumbre; tres cuartas partes de los factores en que se basa la acción permanecen envueltos en una niebla mayor o menor». La guerra híbrida se inserta precisamente en ese espacio nebuloso, explotando la dificultad de atribución, la ambigüedad jurídica y la dispersión informativa. La negación plausible y la gradualidad

[3] CLAUSEWITZ, Carl von. *De la guerra*, versión digital en PDF (sin datos editoriales visibles en el archivo consultado). Disponible en: https://archive.org/download/de-la-guerra-carl-von-clausewitz/De-la-Guerra-Carl-von-Clausewitz.pdf Libro I, cap. I, p. 20.
[4] CLAUSEWITZ. *De la guerra* (véase n.º 3). Libro I, cap. III, pp. 42–43.

de las acciones híbridas amplifican la niebla clausewitziana, trasladándola al ámbito político, social y estratégico.

Asimismo, la noción de «centro de gravedad» propuesta por Clausewitz (el punto clave cuya neutralización debilita decisivamente al adversario) adquiere nuevas dimensiones en la era híbrida. Hoy, el centro de gravedad ya no es únicamente militar: puede encontrarse en la cohesión social, la estabilidad institucional, la infraestructura digital o la autonomía energética. La manipulación informativa orientada a polarizar una sociedad, las campañas para debilitar la confianza pública en las instituciones o los ataques contra sistemas críticos son ejemplos de cómo los adversarios seleccionan nuevos centros de gravedad para desestabilizar sin recurrir al combate.

Desde esta perspectiva, algunos Estados europeos presentan características que pueden incrementar su exposición a presiones híbridas, derivadas de su dependencia energética, la complejidad de la protección de infraestructuras críticas, la vulnerabilidad del dominio cognitivo o la inestabilidad de su entorno estratégico inmediato. Para Clausewitz, identificar el centro de gravedad del adversario es condición necesaria para formular una estrategia eficaz; en el contexto europeo, la dificultad reside precisamente en reconocer y proteger aquellos elementos cuya erosión puede producir efectos estratégicos sin recurrir a la fuerza armada.

Finalmente, el pensamiento clausewitziano subraya la importancia de la voluntad política como pilar central de la defensa. La guerra híbrida busca, en esencia, erosionar esa voluntad sin necesidad de atacar militarmente. La estabilidad institucional, la cohesión social y la credibilidad de la acción pública se convierten, desde esta perspectiva, en factores determinantes para sostener la resistencia frente a maniobras híbridas prolongadas. Como se he podido ver en la invasión rusa de Ucrania, a pesar de ver atisbos de guerra tradicionales, el conflicto no solo está en el campo de batalla físico, va mucho más allá, y Clausewitz puede ayudar a comprender esto muchísimo mejor.

La guerra híbrida y la zona gris como desafío estratégico contemporáneo

El concepto de guerra híbrida ha evolucionado[5] notablemente en la última década. En este artículo, «amenaza híbrida» se usa para referirse al empleo combinado de herramientas militares y no militares para desestabilizar o condicionar a un adversario. Por 'campaña' o «guerra híbrida» me refiero a la aplicación sostenida y coordinada de esas herramientas para lograr efectos acumulativos. Por último, «zona gris» alude al espacio entre la paz formal y el conflicto armado, donde la ambigüedad y la dificultad de atribución complican la respuesta. La OTAN define las amenazas híbridas como la combinación de métodos militares y no militares empleados por actores estatales y no estatales para desestabilizar a un adversario mediante tácticas diseñadas para dificultar la atribución y evitar la escalada directa del conflicto[6]. Por su parte, la Unión Europea ha desarrollado el término «hibridación de amenazas» para englobar acciones dirigidas a explotar vulnerabilidades de los Estados miembros, combinando ciberataques, manipulación informativa, presión económica o instrumentalización migratoria[7].

Pese a las diferencias terminológicas, existe consenso académico en torno a tres características fundamentales. En primer lugar, su ambigüedad, que permite a los actores agresores operar fuera de los marcos tradicionales de respuesta. En segundo lugar, su gradualidad, que evita superar los umbrales jurídicos que activarían mecanismos de defensa colectiva. En tercer lugar, su multidominio, que combina instrumentos políticos, sociales, económicos, informativos y tecnológicos para lograr efectos acumulativos.

Desde esta perspectiva, la evolución hacia formas de confrontación híbrida también puede interpretarse a la luz del pensamiento de Clausewitz. El autor sostenía que la guerra está siempre condicionada por las fuerzas morales y políticas que la generan, y que su forma concreta depende de cómo los actores emplean los medios disponibles para alcanzar sus fines. Esta idea resulta particularmente pertinente ante la multiplicación de instrumentos no militares que buscan influir en la voluntad del

[5] BAQUÉS, Josep *et al. Las pretensiones de Marruecos sobre Ceuta y Melilla desde la perspectiva de la zona gris.* Informe del Observatorio de Ceuta y Melilla, noviembre 2021.
[6] NATO. *Countering hybrid threats*. Página oficial de la OTAN.
[7] EUROPEAN COMISSION. *European External Action Service. Joint Framework on countering hybrid threats – a European Union response*. JOIN, 2016, 18 final.

adversario sin recurrir al empleo directo de la fuerza. La guerra híbrida, con su combinación de presiones informativas, económicas y tecnológicas, confirma esta tesis clausewitziana: el conflicto puede desplegarse mediante modos indirectos que, sin perder su naturaleza política, adoptan expresiones distintas al combate tradicional. Para los Estados europeos este enfoque subraya la necesidad de comprender que la confrontación contemporánea no se limita al campo militar, sino que puede avanzar de forma silenciosa y persistente en ámbitos donde la política, la tecnología y la percepción social se entrecruzan.

El impacto de estas actividades en los Estados de la Unión Europea ha sido ampliamente documentado por *think tanks* como RAND, Instituto Elcano[8], o el IEEE[9], entre otros. Las sociedades abiertas y altamente digitalizadas son especialmente vulnerables a la manipulación informativa, mientras que los Estados con elevadas interdependencias energéticas o comerciales se exponen a mayores riesgos de coerción económica[10].

Varios Estados miembros de la Unión Europea reúnen características que incrementan su exposición a este tipo de amenazas. Por ejemplo, países con condición de frontera exterior y presión en sus perímetros como España, Italia o Grecia; Estados situados en zonas de fricción estratégica en el flanco oriental como Polonia o los países bálticos; y, en paralelo, aquellos con alta interdependencia energética y/o comercial con proveedores externos, lo que puede abrir espacios de coerción indirecta. Estas circunstancias pueden amplificar el impacto de las actividades híbridas sobre la estabilidad interna y la autonomía estratégica, al tiempo que refuerzan la importancia de estos Estados en la gestión de la seguridad regional.

[8] GALÁN, Carlos. *Amenazas híbridas: nuevas herramientas para viejas aspiraciones*. Documento de trabajo, Real Instituto Elcano, 12 diciembre 2018.
[9] COLOM PIELLA, Guillem. *La amenaza híbrida: mitos, leyendas y realidades*. Documento de Opinión 24/2019. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2019.
[10] RAND Corporation. *Modern Political Warfare: Current Practices and Possible Responses*. Research Report RR-1772, 2018. Disponible en https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR1772.html (consultado el 27 de enero de 2026).

La Unión Europea en su entorno geoestratégico: exposición a actividades híbridas

La posición de la Unión Europea en el Mediterráneo occidental, el Atlántico y su vecindad meridional la sitúa en un espacio donde convergen dinámicas de competencia entre potencias, inestabilidad regional y presiones de carácter híbrido. La creciente relevancia del flanco sur ha sido señalada tanto por la OTAN como por la propia Unión Europea, que reconocen que el Sahel constituye una de las regiones más volátiles del sistema internacional y una fuente persistente de riesgos para la seguridad europea. No obstante, la guerra de agresión rusa contra Ucrania ha reconfigurado las prioridades estratégicas, desplazando parcialmente la atención hacia el flanco oriental, sin eliminar los desafíos estructurales que persisten en el sur.

La presencia de actores externos como Rusia, a través de instrumentos de seguridad indirecta y estructuras militares reconfiguradas[11], y China, mediante su proyección económica y el desarrollo de infraestructuras de uso dual, ha intensificado la competencia estratégica en el Sahel y el norte de África. Estas dinámicas influyen en las relaciones entre los Estados del Magreb, cuyas rivalidades históricas tienen repercusiones directas sobre la estabilidad del entorno europeo y sobre la seguridad de los Estados miembros más expuestos geográficamente, como España o Italia, por ejemplo.

La dependencia energética constituye otro factor relevante en este contexto. La Unión Europea mantiene una elevada interdependencia con proveedores externos de recursos críticos, lo que ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de sus sistemas energéticos ante decisiones unilaterales o interrupciones deliberadas del suministro.

La migración constituye otro vector de presión. Aunque la migración es un fenómeno estructural de carácter global, su instrumentalización por parte de determinados actores ha sido documentada ampliamente por instituciones europeas, que han señalado casos de presión migratoria utilizada como palanca política[12]. La crisis migratoria en Ceuta en

[11] BAUER, Ryan *et al., Russian Mercenary and Paramilitary Groups in Africa: Examining Changes and Impacts Since the Wagner Rebellion*. RAND Corporation, RR-A2613-1, 2025.
[12] European Comission Proposal for a Regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum. COM, 2021. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2021:890:FIN (consultado el 27 de enero de 2026).

2021 mostró que las fronteras del sur de la Unión Europea pueden convertirse en un espacio vulnerable ante actuaciones no convencionales.

A estos elementos se añaden los riesgos derivados de la competencia tecnológica global. La Unión Europea depende de cadenas de suministro críticas en sectores como los semiconductores, las telecomunicaciones o las infraestructuras digitales avanzadas, lo que introduce vulnerabilidades adicionales en un contexto de rivalidad entre grandes potencias. La concentración de capacidades tecnológicas clave fuera del espacio europeo subraya la dimensión estratégica de estas dependencias y su potencial utilización como instrumentos de coerción indirecta.

Arquitectura, voluntad y fricción: una lectura clausewitziana de la respuesta europea a la guerra híbrida

La respuesta de la Unión Europea frente a las amenazas híbridas se articula en un marco institucional que no responde a los parámetros clásicos del Estado nación. A diferencia de estos, la Unión carece de un centro de decisión único en materia de seguridad y defensa, y su acción estratégica se apoya en un sistema multinivel en el que confluyen instituciones comunes y soberanías nacionales. Esta configuración, inherente al propio proyecto europeo, condiciona de manera estructural la forma en que la Unión afronta dinámicas de confrontación situadas en la zona gris, caracterizadas por la ambigüedad, la gradualidad y la dificultad de atribución.

Desde una perspectiva clausewitziana, esta realidad puede interpretarse a través del concepto de fricción, entendido como el conjunto de obstáculos, resistencias y contingencias que separan la intención estratégica de su ejecución. Clausewitz subrayó que la fricción no es una anomalía, sino una característica inherente de la guerra y de la acción política en contextos complejos.

La guerra híbrida intensifica estas fricciones al desarrollarse deliberadamente en espacios donde los umbrales jurídicos permanecen difusos y la atribución resulta incierta. Al situarse por debajo del conflicto armado, este tipo de acciones no activa automáticamente los mecanismos tradicionales de defensa colectiva, desplazando el peso de la respuesta hacia la interpretación política y el consenso entre actores. Desde

la lógica de Clausewitz, esta situación refuerza el carácter político de la confrontación, pero también pone de relieve las dificultades inherentes a la construcción de una voluntad común frente a amenazas graduales y persistentes.

La voluntad política ocupa, en este contexto, un lugar central. Para Clausewitz, toda estrategia depende en última instancia de la voluntad que la sostiene, más allá de los medios materiales disponibles. En la Unión Europea, dicha voluntad se expresa de manera plural y distribuida, a través de procesos deliberativos que reflejan la diversidad de intereses y sensibilidades de los países europeos.

La noción de centro de gravedad, otro concepto clave del pensamiento clausewitziano, adquiere una complejidad particular en el caso europeo. Mientras que en los Estados suele asociarse a la dirección política o a determinados pilares institucionales, en la Unión Europea este centro resulta más difuso y distribuido. La cohesión entre los europeos, la legitimidad de las instituciones comunes y la credibilidad del proyecto europeo pueden considerarse elementos críticos cuya erosión tendría consecuencias estratégicas relevantes. La guerra híbrida, al dirigirse contra factores intangibles encuentra en la estructura multinivel de la Unión un espacio especialmente propicio para la acción indirecta y acumulativa. Precisamente por esa arquitectura, en el caso europeo el «centro de gravedad» clausewitziano no se identifica con una institución única. Más bien, se expresa como la capacidad de los Estados miembros y de las instituciones comunes para mantenerse unidos, sostener el consenso y resistir la presión externa.

En la práctica, el Consejo Europeo y el Consejo son claves para fijar la dirección política y preservar la unidad; el SEAE ayuda a coordinar la acción exterior y la comunicación; y la Comisión tiene un papel importante en la coordinación y en la puesta en marcha de medidas y herramientas de la Unión. En suma, más que un «centro de gravedad» concentrado, la Unión tiene un punto crítico repartido: si se erosiona la cohesión y la confianza, se debilita la respuesta, y eso es lo que buscan explotar muchas campañas híbridas.

Desde esta óptica, la respuesta europea a la guerra híbrida no puede evaluarse únicamente en términos de capacidades técnicas o instrumentos disponibles. Clausewitz

advertía que la incertidumbre es consustancial a toda confrontación y que la claridad de propósito constituye un factor esencial para resistir la fricción.

La respuesta euroatlántica a la guerra híbrida: OTAN, Unión Europea y coordinación estratégica

La respuesta a la guerra híbrida en el espacio euroatlántico se articula fundamentalmente a través de dos marcos institucionales complementarios: la Organización del Tratado del Atlántico Norte y la Unión Europea. Ambos actores han reconocido de forma explícita la creciente relevancia de las amenazas híbridas y de las actividades desarrolladas en la zona gris como elementos centrales del entorno de seguridad contemporáneo. Sin embargo, sus aproximaciones responden a lógicas distintas, derivadas de su naturaleza institucional, sus competencias y sus culturas estratégicas. Mientras la OTAN se configura como una alianza político-militar orientada a la disuasión y la defensa colectiva, la Unión Europea actúa como un actor político y normativo con capacidades amplias en ámbitos civiles, económicos y regulatorios. Esta diferencia condiciona tanto la conceptualización de la amenaza como los instrumentos empleados para hacerle frente.

El Concepto Estratégico de la OTAN de 2022 señala explícitamente que las amenazas híbridas constituyen uno de los principales riesgos para la seguridad euroatlántica y subraya la necesidad de reforzar la resiliencia nacional como fundamento de la defensa colectiva[13]. Desde esta perspectiva, la Alianza enfatiza un enfoque integral que combina capacidades militares y no militares, promoviendo la cooperación interinstitucional y el fortalecimiento de la preparación de los aliados frente a presiones subumbrales. La resiliencia se concibe así como un elemento esencial para garantizar la credibilidad de la disuasión, especialmente en escenarios en los que la atribución resulta ambigua y la escalada se produce de forma gradual.

En el ámbito de la Unión Europea, la aproximación a la guerra híbrida se ha centrado en el desarrollo de marcos políticos, instrumentos de análisis y mecanismos de coordinación destinados a identificar y gestionar amenazas que afectan a múltiples dominios. La UE

[13] NATO. *NATO 2022 Strategic Concept*. Madrid, junio 2022.

ha impulsado herramientas específicas para la detección temprana, la respuesta coordinada y el refuerzo de la resiliencia frente a actividades híbridas, integrando dimensiones como la ciberseguridad, la lucha contra la desinformación, la protección de infraestructuras críticas o la seguridad económica.

En cuanto a la coordinación OTAN–UE frente a amenazas híbridas, los informes conjuntos de seguimiento muestran que el avance se ha centrado en medidas prácticas: mejorar el intercambio de información y análisis, coordinar la comunicación estratégica y reforzar la preparación mediante ejercicios y respuestas paralelas ante escenarios híbridos. También subrayan que parte de la eficacia depende de lo que aporten los Estados (capacidades, atribución y aplicación nacional), lo que explica por qué los resultados son desiguales según el área y el contexto[14] [15].

Sin embargo, un informe del Servicio Europeo de Acción Exterior y otro del Parlamento Europeo[16] han señalado que la eficacia de estas herramientas depende en gran medida del grado de compromiso y coordinación de los Estados miembros, lo que introduce una dimensión estructural que condiciona su aplicación práctica[17].

Esta dualidad de enfoques refleja una característica fundamental del espacio euroatlántico: la coexistencia de instrumentos de naturaleza militar y civil para hacer frente a una amenaza que, por definición, se sitúa en los márgenes del conflicto armado. Desde una lectura clausewitziana, esta situación pone de relieve la dificultad de mantener la unidad de esfuerzo en coaliciones amplias, donde la acción estratégica se ve atravesada por fricciones derivadas de intereses nacionales, marcos jurídicos diferenciados y percepciones divergentes del riesgo. La guerra híbrida explota precisamente estas fricciones, operando en aquellos espacios donde la coordinación es más compleja y donde la respuesta colectiva requiere un elevado grado de consenso político.

El flanco sur del espacio euroatlántico constituye un ámbito especialmente relevante en este contexto, que demuestra la importancia de lo analizado en los párrafos anteriores.

[14] CONSEJO de la UE / NATO. *Fourth progress report on the implementation of the common set of proposals endorsed by EU and NATO.* Councils on 6 December 2016. 2019.
[15] NATO & EU. *Joint Declaration on EU-NATO*. Cooperation, 10 January 2023.
[16] EUROPEAN PARLIAMENT, EPRS. *Countering hybrid threats: EU-NATO cooperation*. Briefing, 2017.
[17] EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE (EEAS). *Countering Hybrid Threats*. EEAS, 2018.

Convergiendo en este espacio inestabilidad regional, competencia entre potencias y presiones de carácter híbrido.

La guerra híbrida como expresión contemporánea de la política: una reflexión estratégica desde Clausewitz

La guerra híbrida no constituye una ruptura radical con las formas históricas de la confrontación, sino una adaptación de la competencia política a un entorno caracterizado por la interdependencia, la complejidad institucional y la sensibilidad de las sociedades contemporáneas. Desde esta perspectiva, el recurso a instrumentos no militares para alcanzar objetivos estratégicos refuerza la idea clausewitziana de que la guerra, en sentido amplio, es siempre un fenómeno político cuya forma concreta depende de las condiciones de cada época.

Clausewitz subrayó que la esencia de la confrontación reside en la interacción entre voluntades, y que los medios empleados pueden variar sin alterar la naturaleza del conflicto. La guerra híbrida se inscribe plenamente en esta lógica, al privilegiar modos de acción indirectos que buscan influir en la percepción, la cohesión y la capacidad de decisión del adversario.

En este tipo de confrontación, el tiempo adquiere una dimensión estratégica central. A diferencia de la guerra convencional, la guerra híbrida no persigue una resolución rápida ni un desenlace claramente identificable, sino la acumulación progresiva de efectos. Clausewitz advertía que la resistencia moral y la capacidad de sostener el esfuerzo político son factores decisivos en los conflictos prolongados. Aquí es donde las democracias occidentales van a tener complicaciones a medio-largo plazo, y se verá la capacidad de resiliencia de sus sociedades.

Asimismo, la incertidumbre ocupa un lugar central en este tipo de competencia. La dificultad de atribuir responsabilidades, de delimitar el inicio del conflicto o de identificar el objetivo último de las acciones híbridas amplifica la «niebla» descrita por Clausewitz. Esta niebla no solo afecta al plano operativo, sino que se proyecta sobre el ámbito político y estratégico, condicionando la toma de decisiones y complicando la construcción de respuestas coherentes.

Conclusiones

El análisis realizado muestra la importancia de que los decisores de la Unión Europea y la OTAN entiendan a uno de los clásicos estrategas europeos: Carl von Clausewitz, una necesidad que aumenta con el entorno geoestratégico en el que opera la Unión Europea. La competencia entre grandes potencias, la inestabilidad persistente en la vecindad meridional, la presión estratégica en el flanco oriental y las dinámicas de rivalidad regional en el Mediterráneo configuran un escenario en el que las actividades híbridas adquieren una relevancia creciente, y es importante entender cómo hacer frente a ellas y más aún, prevenirlas. Factores como la interdependencia energética, la presión migratoria, la vulnerabilidad informativa y los riesgos asociados a la competencia tecnológica global actúan como vectores que amplifican el impacto potencial de este tipo de amenazas.

Desde esta perspectiva, la guerra híbrida plantea a la Unión Europea un desafío de carácter estructural que trasciende el ámbito estrictamente operativo. Se trata de una forma de competencia que pone a prueba la capacidad de sostener políticas coherentes en el tiempo y de preservar la resiliencia frente a presiones indirectas y acumulativas. En este sentido, resulta pertinente recordar la conocida reflexión de Sun Tzu según la cual «la suprema excelencia consiste en romper la resistencia del enemigo sin luchar», una idea profundamente alineada con la lógica de la zona gris contemporánea. Las actividades híbridas buscan precisamente explotar vulnerabilidades internas para erosionar la voluntad política y la capacidad de decisión sin recurrir al enfrentamiento abierto.

Asimismo, conviene subrayar la dimensión estratégica más amplia de esta transformación. Henry Kissinger advertía que la estabilidad internacional se sostiene en la percepción de fortaleza, coherencia y credibilidad de los actores políticos. En un entorno dominado por la competencia híbrida, dicha credibilidad no depende exclusivamente de las capacidades militares, sino también de la solidez institucional, la cohesión social y la capacidad de los sistemas políticos para articular intereses y proyectarlos de forma consistente. En el caso europeo, esta reflexión pone de relieve la

importancia de los factores políticos y sociales como elementos centrales de la seguridad en un contexto de presión subumbral permanente.

La vigencia del pensamiento de Carl von Clausewitz permite profundizar en esta interpretación. El autor afirmaba que la fuerza en la guerra «no es más que la expresión de una voluntad» y que toda estrategia debía orientarse a preservar la cohesión moral y la capacidad de decisión. La guerra híbrida, al dirigirse precisamente contra esos elementos intangibles sin recurrir al combate abierto, confirma la actualidad de este planteamiento. Desde una lectura clausewitziana, la fortaleza estratégica reside en la unidad de propósito político y en la capacidad de resistir la erosión progresiva de la voluntad colectiva, aspectos que adquieren una relevancia particular en sistemas complejos y multinivel como el europeo.

En definitiva, la guerra híbrida no puede entenderse como una contingencia episódica, sino como una forma estructural de competencia en el entorno internacional contemporáneo. Para la Unión Europea, esta realidad subraya la importancia de analizar la seguridad no solo en términos de capacidades materiales, sino también desde la perspectiva de la cohesión política, la resiliencia social y la credibilidad estratégica.

*Marc Vendrell Martínez**
Profesor de Inteligencia y Geopolítica en LISA Institute
Analista en LISA Analysis Unit
@vendrellmarc

Documento
Opinión

35/2026 27/03/2026

Juan Carlos Andrés Herrero *

La guerra pulsante: combate a la velocidad de las máquinas

La guerra pulsante: combate a la velocidad de las máquinas

Resumen:

El siglo XXI redefine el arte de la guerra mediante el empleo masivo de tecnologías disruptivas como la inteligencia artificial (IA) y la robótica, que impactan especialmente en los dominios virtual y cognitivo. Este cambio sugiere el advenimiento de una revolución militar que desembocará en una nueva generación de la guerra. Las actividades cognitivas priorizan la manipulación de percepciones y narrativas, mientras que las virtuales aceleran el combate más allá de la capacidad humana. Esta revolución conduce a un combate hiperacelerado que denominamos guerra pulsante. Un concepto que utiliza sistemas autónomos (AWS) e IA para saturar al enemigo, atacando simultáneamente en todos los dominios y enfocándose en destruir su voluntad de lucha. El ser humano pasa de operar a entrenar estos sistemas, enfrentando desafíos éticos y legales de la autonomía de las máquinas en la guerra.

Palabras clave:

Pulsante, hiperacelerado, tempo, ritmo, inteligencia artificial, cognitivo, saturación.

*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 Pulsating Warfare: combat at the speed of machines

Abstract:

The 21st century is redefining the art of war through the massive use of disruptive technologies such as Artificial Intelligence (AI) and robotics, which have a particular impact on the virtual and cognitive domains. This change suggests the advent of a military revolution that will lead to a new Generation of Warfare. Cognitive activities prioritize the manipulation of perceptions and narratives, while virtual activities accelerate combat beyond human capacity. This revolution leads to hyper-accelerated combat that we call Pulsating Warfare. This concept uses autonomous systems (AWS) and AI to overwhelm the enemy, attacking simultaneously in all domains and focusing on destroying their will to fight. Humans go from operating to training these systems, facing ethical and legal challenges of machine autonomy in warfare.

Keywords:

Pulse, hyperaccelerated, tempo, rhythm, artificial intelligence, cognitive, saturation.

El empleo extensivo de tecnologías disruptivas en operaciones militares está cambiando los cimientos sobre los que se estructuraba el arte de hacer la guerra. El siglo XXI está siendo testigo de un desarrollo exponencial y del empleo masivo de tecnologías catalizadoras de nuevas capacidades. Se nos presenta un escenario repleto de nuevos medios para hacer la guerra que, sin duda, modificarán los modos de combatir. Si la tradición nos presentó la *guerra de atrición* y la modernidad la *guerra de maniobra*, esta nueva era nos sorprenderá con un nuevo tipo de guerra.

Los actuales impulsores tecnológicos disruptivos son, entre otros, la inteligencia artificial (IA), la robótica, el internet de las cosas (IoT), las comunicaciones 5G, la fabricación aditiva, la biotecnología, la nanotecnología y la tecnología cuántica. Entre ellos, destacamos la IA y la robótica por su aplicación directa en los dominios físicos (tierra, mar, aire y espacio), que a su vez, generan efectos de mayor impacto en los dominios del ciberespacio (virtual) y del cognitivo (información).

El JEMAD[1] destaca la importancia que tendrán los dominios virtuales y cognitivo en las guerras que están por llegar. El dominio cognitivo se define como el espacio no físico de las operaciones que afecta directamente a las percepciones y a la toma de decisiones, siendo el factor humano el elemento más relevante de la guerra: una lucha de voluntades contrapuestas. Este dominio ha cobrado una importancia renovada debido a la hiperconectividad global facilitada por el ciberespacio, lo que permite influir fácilmente en las poblaciones y en los líderes.

Catalizadores del cambio: aproximación tecnológica y social

Las revoluciones en el arte de la guerra se asocian con los momentos de la historia en los que una serie de cambios tecnológicos y sociales de gran escala alteran la manera de entenderla, modificando la doctrina, la organización y los modos de combatir. Se producen cuando surgen nuevas tecnologías (Revolución Industrial) o nuevas formas de entender el mundo (Revolución francesa) que desencadenan un cambio profundo en los sistemas económicos, las estructuras sociales y las fuerzas militares (Schwab[2], 2016).

[1] Lección inaugural del curso académico 2024-2025. Almirante general D. Teodoro López Calderón, jefe del Estado Mayor de la Defensa, el 21 de octubre de 2024 en la Academia de las Ciencias y las Artes Militares.
[2] SCHWAB, Dr. Klaus. *La cuarta revolución industrial*, 2016.

Con ello identificamos una relación en la tríada tecnología-guerra-sociedad. Las conocidas como revoluciones militares (RM) derivan de cambios sociopolíticos que modifican los recursos y la organización del Estado para la guerra. Por su parte, las revoluciones en los asuntos militares (RMA) son cambios en la doctrina y la organización de las fuerzas militares provocados por la tecnología emergente que buscan adaptarse al contexto contemporáneo. Si bien la naturaleza de la guerra sigue siendo la misma, los modos y medios empleados cambian (Tapia[3], 2024).

La humanidad está inmersa en un período de evolución tecnológica acelerado que está cambiando de manera profunda las sociedades. La democratización de la tecnología y su carácter de doble uso han intensificado la relación tecnología-guerra-sociedad. Si bien hasta ahora el control y el empleo militar de la tecnología eran estatales, en la actualidad, el control está en manos privadas, lo que abre la puerta a la disrupción por parte de actores no estatales. Todo ello en una sociedad global interconectada en la que la información y la percepción son aspectos de relevancia estratégica.

La empresa privada tiene mayor libertad de acción, con una menor gobernanza y regulación. Parece ganar un papel protagonista, en algunos casos equiparable al de los Estados. Por ello, la colaboración y el equilibrio consensuado entre el sector público y el privado marcarán la hoja de ruta en este siglo. La tendencia actual al rearme con sistemas más tecnológicos requiere un respaldo financiero que en muchas ocasiones es limitado, por lo que se requiere adoptar políticas tecnológicas sostenibles.

La aplicación de este modelo debe aprovechar las *tecnologías de doble uso*, aquellas que pueden ser empleadas tanto en el ámbito civil como en el militar, aplicando los cambios inherentes a cada ámbito. Las empresas que operan en el mercado comercial y de defensa son los actores clave. Emplear la aproximación Commercial-Off-the-Shelf (COTS) permite dar el paso al Military off-the-shelf (MOTS). Las sinergias COTS-MOTS son la clave de la adopción e integración militar de las tecnologías de doble uso.

[3] SÁNCHEZ TAPIA, Salvador, G. B. (res.) prof. de Relaciones Internacionales en la Universidad de Navarra. «La tecnología como catalizador del cambio en la guerra».

Imagen 1. Catalizadores del cambio militar. Fuente: elaboración propia con Gemini

Las generaciones de la guerra: aproximación polemológica

La guerra es un camaleón[4], se adapta al entorno. Por ello, ante la aplicación de tecnologías disruptivas en el combate, ¿estamos necesariamente ante una revolución militar o tan solo en la aplicación de la innovación militar? La realidad es que el cambio tecnológico no es el único para tener en cuenta, existen otras dimensiones como la doctrina o la organizativa que también deben cambiar para considerarse revolución. Javier Jordán[5] condiciona la definición de revolución militar a la coincidencia en el tiempo y espacio de un número elevado de innovaciones tecnológicas. Es un proceso acumulativo, resultado del empleo simultáneo y sincronizado de elementos novedosos y disruptivos en los conflictos bélicos.

Esta discusión es antigua y los teóricos han constatado que las revoluciones militares son una forma de categorización intelectual de la guerra más acertada que las clasificaciones tradicionales como «convencional» o «guerrilla». Lo que es indudable es que las dinámicas empleadas en los campos de batalla han ido evolucionando al compás de la tecnología y de la sociedad. Cualquier cambio, innovación, adaptación o revolución

[4] Claussewitz.
[5] Javier Jordán es catedrático del Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la Universidad de Granada.

tendrá un nivel diferente de impacto en los elementos de las capacidades militares (MIRADO-I): material, infraestructura, recursos, adiestramiento, doctrina, organización e interoperabilidad. Si establecemos la doctrina como el motor del cambio, los cambios coyunturales en técnicas, tácticas y procedimientos (TTP) aplicados a una zona de operaciones específica no tienen por qué producir un cambio doctrinal profundo.

Es habitual emplear clasificaciones básicas, muchas veces obsoletas, de la guerra en función de la tipología. Entre ellas destacamos:

- Convencional/no-convencional.
- Irregular/asimétrica/híbrida.
- De baja/media/alta intensidad.
- De bloques, de maniobra, de aproximación indirecta[6], de desgaste (atrición).
- Guerra fría, blanda, económica y nuclear.

William S. Lind, uno de los pensadores militares más reconocidos de los últimos tiempos, protagonista de algunos de los cambios doctrinales más relevantes en el seno del Pentágono, ordena por generaciones[7] las guerras de la era moderna desde el siglo XVII.

1GW - Primera generación (1648-1860): **guerra de líneas y columnas**, derivada de la Primera Revolución Industrial (1780), con las fábricas y la máquina de vapor, y de la Revolución francesa (1789), con la movilización en masa y la ideología. Los ejércitos se convierten en estatales y profesionales, con empleo extensivo de *armas de fuego*: mosquetes y cañones. Esta era de guerra premoderna se caracteriza por el empleo de grandes formaciones militares centralizadas, con enfrentamientos de carácter estático en un campo de batalla único.

2GW - Segunda generación (1860-1918): **guerra de atrición**, tras la Segunda Revolución Industrial 2IR (1870), con la electricidad y la producción en masa, y la Revolución militar prusiana (1860), que desembocó en el modelo de doctrina y organización eficiente. Las fuerzas militares centran el combate en la potencia de fuego, la artillería y el empleo de trincheras. La Revolución Industrial permitió la *producción en masa* y *sofisticación* de armamento y municiones, como la ametralladora o la artillería de

[6] HART, Liddell. *The Strategy of Indirect Approach*,1941.
[7] LIND, William S. «Comprendiendo la guerra de cuarta generación», 1989.

alta cadencia. De hecho, este período también es conocido como el de la guerra industrializada.

3GW - Tercera generación (1918-1990): **guerra de maniobra**, catalizada por la Tercera Revolución Industrial 3IR (1950), que además trajo las telecomunicaciones y la producción automatizada. También influyeron la Declaración de los Derechos Humanos (1948) y las diferentes revoluciones por los derechos civiles, con las que la vida y la muerte de los soldados comienza a impactar en la opinión pública. Se caracteriza por la velocidad que otorga el empleo extensivo de medios mecanizados y la integración de la aviación, con la Blitzkrieg como máxima expresión. Esto permite romper los frentes atacando las vulnerabilidades del adversario, empleando el concepto de armas combinadas y de fuegos indirectos precisos. La finalidad es acabar con la voluntad de combatir del enemigo en vez de lograr la destrucción total del adversario. Destaca por el empleo extensivo de la radio, los vehículos de combate y la aviación militar.

4GW - Cuarta generación (1990-¿actualidad?): **guerra híbrida.** La Cuarta Revolución Industrial 4IR (2000) o Revolución digital potencia las capacidades de conectividad global, procesamiento y almacenamiento de información a gran escala, con una alta tasa de adopción tecnológica (mayor velocidad de desarrollo e integración en los procesos). También se produce la denominada revolución de identidad y justicia social, en el que se establece la doctrina de «bajas cero». Guerras descentralizadas, asimétricas e híbridas, de actores no estatales contra Estados, principalmente a través de la insurgencia. Las acciones cinéticas en los dominios físicos ceden protagonismo a las no cinéticas en el dominio cognitivo (información) y virtual (ciber), orientadas a la influencia social. La estrategia pasa por los factores políticos, económicos, sociales y religiosos, con el foco en la dimensión psicológica y cognitiva del conflicto. La guerra es librada por actores no estatales contra la legitimidad del Estado, utilizando una mezcla de medios cinéticos y no cinéticos. Mezcla de medios cinéticos (violencia) y no cinéticos (propaganda). Uso de la tecnología de la información (medios).

Sin embargo, muchos autores contemporáneos consideran esta clasificación como incompleta, al no contemplar las generaciones de la guerra anteriores a la Paz de Westfalia (1648), y obsoleta, al haber pasado más de treinta años de su análisis prospectivo de guerra híbrida, en el que el Estado pierde el monopolio de la violencia.

Por ejemplo, Fernando del Castillo Durán[8] viene a completar el período histórico previo a las generaciones desarrolladas por Lind y lo expande hasta con ocho generaciones de la guerra. De ahí la duda de si aún continuamos en la 4GW.

Las innovaciones tecnológicas puntuales no deberían desencadenar una RMA, sino más bien una revisión de los aspectos afectados. Este es el caso de la RMA declarada por el Pentágono a finales del siglo XX, derivada de las tecnologías de la información, que prometía acabar con la «niebla de la guerra». Se planteó la posibilidad de cambiar por completo la organización de las fuerzas armadas hacia un modelo reducido y tecnológicamente avanzado que aprovechara la ventaja hegemónica tecnológica. Sin embargo, las guerras de contrainsurgencia en Afganistán e Irak acabaron poniendo de manifiesto lo precipitado de la idea. Este es un ejemplo de entendimiento prematuro del momento y modo de cambio, en el que no se analizó la sobredependencia de la tecnología sin una integración con el factor humano ni se anticipó la resistencia natural de las instituciones militares a los cambios (Knox y Murray, 2001[9]).

Si bien la clasificación de Durán nos parece más completa, nos apoyaremos en la clásica de Lind, al ser la referencia general más empleada, a la que interrelacionamos cronológicamente con revoluciones tecnológicas y sociales.

[8] CASTILLO DURÁN, Fernando del. «Sobre las generaciones de la guerra», *Revista Ejércitos*. 2021.
[9] KNOX, MacGregor y MURRAY, Williamson. *The Dynamics of Military Revolution*, 1300–2050. 2001.

Imagen 2. Las generaciones de la guerra. Fuente: elaboración propia con Gemini

Aunque la opinión mayoritaria es que seguimos en la 4IR, algunos estudiosos, principalmente europeos y japoneses, creen que la IA, especialmente la generativa, va a iniciar una nueva revolución industrial basada en la colaboración humano-máquina (en vez de la automatización), el *Deep Learning*, la autonomía productiva y la sostenibilidad (en vez de eficiencia). De esta manera, si bien no se ha producido aún, es posible que estemos en los albores de la Quinta Revolución Industrial (5IR).

Las siguientes generaciones de la guerra

Sea como fuere, parece que la tendencia del gráfico cronológico es a que las revoluciones industriales y las sociales anticipan la aparición de un nueva generación de la guerra. En este caso, la 4IR y la revolución de la sostenibilidad y la justicia social podrían ser los disparadores de una quinta generación de la guerra (5GW), y quien sabe, si la 5IR propiciará una sexta generación de la guerra (6GW). Lo que es obvio, es que los tiempos entre revoluciones y generaciones se van acortando en un crecimiento exponencial. Podría parecer que estamos en pleno proceso de cambio y a la vez, sentando las bases del siguiente.

Estas teorías se apoyan en dos movimientos derivados del uso extensivo de la IA (desde la dimensión virtual): la *revolución cognitiva (REVCOG)* en el dominio cognitivo y la *revolución autónoma (REVAUT)* en los dominios físicos. La *REVCOG* traslada el campo de batalla a las mentes de los combatientes (militares) y de los ciudadanos (ámbito social) mediante la IA para realizar análisis predictivo, ingeniería social y campañas de desinformación masiva creando un escenario deliberadamente ambiguo y no atribuible. El objetivo es manipular la percepción y la voluntad del adversario para alcanzar la parálisis social, política y militar del enemigo, sin recurrir necesariamente a acciones cinéticas.

La *REVAUT* genera un campo de batalla sin límites temporales y espaciales mediante el empleo masivo y simultáneo de sistemas de armas autónomos (AWS) en todos los dominios físicos impulsados por IA, que acelerarán los ciclos de toma de decisiones (OODA-Loop) más allá de la capacidad humana.

En este sentido, expertos como Antonio Herrera[10] han empezado a definir una 5GW en la que lo virtual y lo cognitivo desplazan a lo cinético. Y otros como Armin Krishnan[11] hablan ya de la 6GW que tiene como modo de combate principal el colapso de la sociedad mediante acciones no cinéticas sobre objetivos estratégicos.

5GW - Quinta generación de la guerra. Guerra cognitiva entre actores estatales y no estatales tecnológicos. Establece la primacía de los dominios cognitivos y virtual, con una IA perceptiva y generativa con control humano *on the loop*. Es un conflicto no cinético, invisible, cuyo objetivo final es conquistar el dominio humano y social del adversario a través de las percepciones y de las narrativas. Empleando actores proxy para mantener la ambigüedad, esta estrategia utiliza la inteligencia artificial (IA) y las plataformas sociales para llevar a cabo operaciones de información con armas de confusión masiva, creando un vórtice de desinformación, caos y conflicto psicológico. Se priorizan las acciones no cinéticas, como la ingeniería social, los ciberataques y las operaciones psicológicas (PSYOPS), sobre la violencia abierta. El objetivo no es destruir al enemigo, sino paralizar su voluntad de luchar e inducir el comportamiento deseado, logrando la rendición o la parálisis atacando continua y simultáneamente en múltiples

[10] Antonio Herrera. Lisa Institute, 2023.
[11] KRISHNAN, Armin. *Fifth Generation Warfare: Dominating the Human Domain*, 2024,

dominios cognitivos y cibernéticos. En esta generación, los dominios físicos pierden importancia frente al ciberespacio y, fundamentalmente, el dominio cognitivo.

6GW - Sexta generación. Guerra autónoma entre superpotencias tecnológicas. La toma de decisiones en el campo de batalla se cede, parcial o totalmente, a la inteligencia artificial (IA) y a los sistemas de armas autónomos (AWS), incluidos los letales (LAWS). Los avances tecnológicos disruptivos impulsan este salto, permitiendo operaciones sin intervención humana directa (HOOTL). El campo de batalla se deshumaniza y se emplean enjambres de drones pequeños y coordinados. El factor definitorio es la hiperaceleración del ciclo de toma de decisiones (OODA-Loop), dejando obsoleta la capacidad de respuesta humana. Lleva la guerra a un nivel de velocidad y sofisticación sin precedentes, planteando serios desafíos legales, morales y éticos en torno a la sustitución y la relegación del juicio humano.

Pero como veíamos, la sola aplicación de una tecnología novedosa no conlleva necesariamente una revolución generacional de la guerra. En la actualidad estamos siendo testigos de la aplicación de un alto nivel de robótica en los campos de batalla, con cierto nivel de IA, pero sin llegar a generar cambios permanentes en las doctrinas. Sin embargo, la combinación y coincidencia en los campos de batalla con otras tecnologías disruptivas emergentes anteriormente citadas como las armas hipersónicas, energía dirigida, tecnología cuántica o nanotecnología podrían llegar a provocar cambios profundos en la manera de entender la guerra, una revolución.

El programador humano del sistema define los parámetros de la misión para el AWS, incluyendo objetivos. A diferencia de los sistemas no tripulados (UxS) convencionales operados remotamente, los AWS son capaces de modificar sus itinerarios y tomar decisiones sobre sus actividades gracias a la integración de inteligencia artificial (IA). Los sistemas autónomos adquieren conciencia situacional de los datos que recopila del entorno operativo con sus propios sensores y de los que se comparten en la red colaborativa autónoma a través de la nube de combate.

La guerra pulsante: combatir a la velocidad de las máquinas

Como ya hemos visto, la tecnología está acelerando todos los procesos humanos, tanto físicos como cognitivos, incluyendo los relativos al combate. De todas las tecnologías, destacan por su carácter catalizador en combate la inteligencia artificial (IA) o/y la

robótica aplicada a los sistemas no tripulados (UxS). La combinación de ambas herramientas genera los conocidos como sistemas de armas autónomos (AWS). La OTAN define los AWS como sistemas que deciden y actúan para alcanzar los objetivos deseados, dentro de unos parámetros definidos, basándose en los conocimientos adquiridos y en la evolución de la conciencia de la situación, siguiendo una línea de acción óptima pero potencialmente impredecible.

Disponer de sistema autónomos, que tomen sus propias decisiones tácticas mediante IA, permitirá incrementar exponencialmente el *ritmo* de las operaciones y el *tempo* de las decisiones. El *ritmo* frenético que imponen las máquinas por su velocidad física y el mayor *tempo* en la toma de decisiones de la IA terminará dejando al humano fuera de muchas actividades y acciones. Esta autonomización requerirá una menor implicación humana en las acciones, y como consecuencia directa, un menor grado de conocimiento situacional. Nos encontraremos en un campo de batalla con dos cogniciones: una natural (humana) y otra artificial (IA).

La doctrina necesita evolucionar hacia una concepción que enmarque ambas cogniciones y formas híbridas de resolver problemas militares. Derivado de ello, la capacidad de engaño y decepción sobre estas cogniciones cambiará. Si bien hasta ahora el humano engañaba al humano, en adelante podrán aplicarse maniobras de decepción máquina-humano, máquina-máquina y humano-máquina. Las fuerzas autónomas crean un nuevo paradigma en la dimensión del planeamiento, la toma de decisiones y la decepción al adversario. Como hemos visto anteriormente, la 5GW se caracteriza por la preeminencia de las acciones en el dominio cognitivo, con ambigüedad y manipulación de las percepciones. Va a ser más difícil discernir qué es real y qué no, o si estamos cayendo en un engaño del adversario.

Por otro lado, podríamos considerar que la tendencia de los tiempos necesarios para la toma de decisiones (tempo) y la ejecución de acciones (ritmo) tiende a cero. A su vez, la franja temporal entre tempo y ritmo también se acorta y tiende a cero, mientras que sus espacios de cognición y actuación tienden a infinito. La IA lo entiende todo y los enjambres robóticos lo cubren todo. Por consiguiente, con valores equivalentes, tempo (lo cognitivo) y ritmo (lo físico) se equiparan para crear un nuevo concepto de guerra más allá de las guerras de atrición, maniobra e híbrida, o quizás todas a la vez.

Imaginemos acciones en las que la IA es capaz de identificar en tiempo real vulnerabilidades del sistema adversario y aplicar una cantidad ingente de masa en base a enjambres de AWS durante el tiempo estrictamente necesario para alcanzar los efectos deseados y evitar la pérdida de capacidad de combate, y repetir esto una y otra vez de manera constante, sin permitir margen de reacción o recuperación al enemigo.

Estas acciones pulsantes serían el concepto de empleo idóneo para un sistema de combate autónomo. Una guerra pulsante, de naturaleza multidominio, en base a una gran red federada de combatientes autónomos que no requieren de una cadena jerárquica para tomar la mejor decisión, aplicando simultáneamente los principios de la guerra, una repetición constante de estímulo-decisión-acción que satura al adversario (ritmo) y rompe su ciclo de toma de decisiones (tempo).

Acciones pulsantes autónomas que no solo se ejecutarán en los dominios físicos, sino que emplearán otros canales de actuación en el dominio virtual a través de IA generativa. Las acciones ciber buscarán un doble propósito. Por un lado, atacar sistemas vitales para el normal funcionamiento y sostenimiento del enemigo (efectos físicos), creando caos y desconcierto; y por otro lado, generando campañas de desinformación masiva a través del empleo de *bots* que manipulen las narrativas y las percepciones de los combatientes y sociedad adversaria (efectos cognitivos).

De esta manera, la IA se convierte en la coordinadora única y omnipresente en los dominios físicos y virtuales, creando efectos combinados entre ambos entornos, que alcanzan sinergias multiplicadoras en el dominio cognitivo. El resultado es la aniquilación de la voluntad de combatir de la sociedad adversaria, y con ello, la retirada de recursos y fuerzas del combate. Es el resultado de una combinación repetitiva de acciones cinéticas y no cinéticas sobre un enemigo abrumado y sobrepasado en los frentes físicos, virtuales y cognitivos.

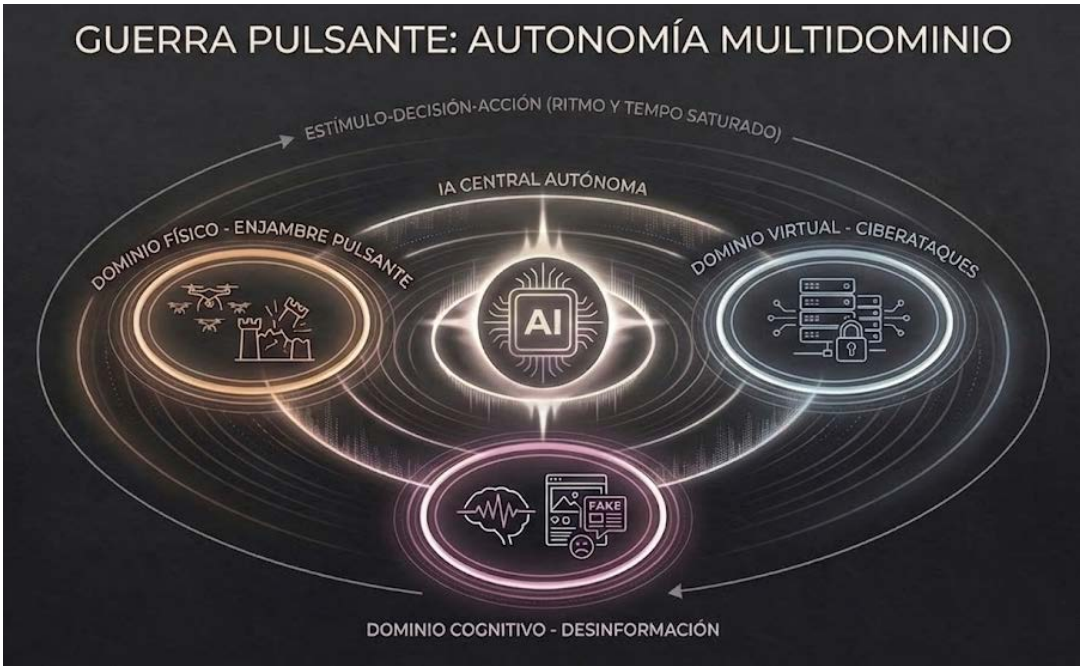


Imagen 3. Imagen conceptual de la guerra pulsante. Fuente: elaboración propia con Gemini

Dimensión física

Las tecnologías disruptivas que hemos mencionado están elevando los conceptos de velocidad y precisión a niveles sin precedentes, a la vez que desligan la operatividad de los sistemas de los operadores humanos. Más allá del debate de si se trata de innovación o de una auténtica revolución militar, lo que es cierto es que se están creando los mimbres para un cambio de paradigma. Con ello, las fuerzas militares que anticipen estos cambios y se adapten se garantizarán la ventaja en el enfrentamiento.

El sostenimiento deberá reorientarse a apoyar plataformas autónomas en las que la presencia humana será residual. El apoyo sanitario perdería peso específico en beneficio del mantenimiento, de manera que el antiguo esfuerzo de evacuación y tratamiento de bajas se orientará a la recuperación y reparación de máquinas. Además, la sensorización de los sistemas creará gemelos digitales que permitirán llevar a cabo acciones de mantenimiento predictivo.

Las clases de aprovisionamiento centradas en el sostenimiento humano (I, II, VI y VIII) ceden peso ante las orientadas a las máquinas (clases III y IX). La fabricación aditiva está permitiendo a unidades militares crear de manera autosuficiente repuestos

esenciales y sistemas de combate completos. Esto supone un cambio radical en la concepción de la logística, apareciendo una nueva función: la producción. Con ello, la adquisición de sistemas no recaería totalmente en la industria civil, sino que se llevaría hasta el propio campo de batalla, acelerando la velocidad de reposición.

El volumen y peso que se dedicaba al componente humano de los sistemas será reducido o empleado en otras capacidades. Con ello las plataformas autónomas podrán hacer lo mismo, o más, con un menor tamaño y coste. La tendencia en el diseño de sistemas autónomos es a disminuir los factores SWaP[12] para ganar en discreción y abaratar costes. Con un ratio SWaP inferior, el campo de batalla será inundado por un ecosistema de pequeños sensores y vehículos autónomos.

La doctrina podrá integrar los nuevos modos de empleo basados en sistemas tripulados, remotamente controlados, semiautónomos o autónomos. Destacan dos conceptos: como concepto interesante en esta materia encontramos las plataformas opcionalmente tripuladas OMP (Optionally Manned Platform), que dependiendo de la misión contarán con personal a bordo, estarán controladas remotamente o serán plenamente autónomas; por otro lado, aparece el combate colaborativo con los protocolos MUM-T (Manned-Unmanned Teaming) que permite operar en conjunción a unidades tripuladas y sistemas autónomos de acompañamiento.

Y como ya hemos anticipado, algunas funciones del combate, y en un futuro puede que todas, podrán convertirse en autónomas; si bien, por el momento, otras permanecerán humanas o en un punto intermedio. La IA permitirá al humano ampliar el rango de datos a su alcance y realizar procesos simultáneos. Paradójicamente esto provocará que la organización exija aún más al operador humano. Por ello, el adiestramiento del componente humano deberá adaptarse a estos nuevos requerimientos.

Dimensión virtual

Salvaguardar la cognición de la IA será fundamental para la supervivencia de una fuerza militar autónoma. El objeto de la protección pasaría de lo físico a lo virtual. La ciberseguridad se convertirá por tanto en el esfuerzo principal para la protección de las vulnerabilidades propias y explotación de las del enemigo. Todo ello en un entorno

[12] Space, Weight and Power.

operativo con un espectro electromagnético congestionado y en competición, en el que se producirán acciones ciberpulsantes, que generarán efectos físicos y cognitivos.

Profundizando en esta idea, la concepción de las fuerzas militares autónomas se alejarán de la visión tradicional física (*hardware*) basada en plataformas, orientándose hacia una arquitectura virtual (*software*). Más allá de datos, ancho de banda, sensores o equipos de enlace, la gestión eficiente de la información y el conocimiento (IKM) generado por estos elementos será la base de funcionamiento de fuerzas autónomas (objetivo cognitivo). La ventaja táctica, por tanto, se alcanzará con la capacidad de implementar algoritmos de misión superiores a los del adversario. En definitiva, alcanzar un alto grado de integración basado en un *software* único, robusto y soberano.

El componente humano estará capacitado para la interacción humano-máquina que garantice el empleo eficiente de fuerzas híbridas. Una porción de este personal será, además, responsable de la programación y supervisión del entrenamiento de la IA encargada de gobernar los sistemas autónomos de toda la fuerza. El *Machine Learning* evoluciona hacia el *Deep Learning* que permite a los sistemas no solo aprender y replicar la capacidad cognitiva humana.

La protección de la integridad de la IA, sus algoritmos y el entrenamiento son objetivos de alto valor para el adversario. Nos encontramos ante una vulnerabilidad del sistema, una puerta trasera que puede ser activada en un momento crítico del combate. Podría provocar que los AWS dejen de funcionar, limiten su operatividad, o en el peor de los casos deserten. La IA necesitará un entrenamiento robusto (que cubra todo el espectro del combate) y seguro (garantice la cognición que la fuerza usuaria desea).

A diferencia de las fuerzas militares actuales, cuyo centro de gravedad radica en grandes plataformas y sistemas, las fuerzas autónomas se basarán en el empleo simultáneo y colaborativo de sistemas operativos compatibles, lo que supone un cambio profundo en la concepción de fuerza, variando del *hardware* del dominio físico tradicional al *software* del dominio virtual en fuerzas autónomas.

Llevar a cabo operaciones militares empleando un amplio ecosistema de ASW requerirá un nivel de sincronización sin precedentes. Todos los sistemas operativos empleados deberán ser iguales o, al menos, compatibles. De esta manera se garantiza el flujo de información en la red federada que gobierna la fuerza. Los AWS podrán compartir los datos obtenidos de manera conjunta por los sensores de todo el ecosistema, creando un

campo de batalla transparente. Igualmente, las armas y componentes robóticos podrán alcanzar sinergias al combinarse eficazmente.

Los sistemas definidos por *software* se presentan como la mejor opción. Por ello, para que las IA de todos estos sistemas puedan intercomunicarse y entenderse en el campo de batalla, los programas de adquisición deberán ir determinados por el *software* y el sistema operativo dominante. El *software* se convierte así en la piedra angular de la fuerza autónoma.

Esta simbiosis en base a una red distribuida federada con una profunda coordinación multiagente, requiere un *software* común compatible con máquinas, sensores y humanos. La relación multiagente colaborativa genera una estructura aplanada monitorizada en un Combat Management System (CMS) que canaliza la función de control de la fuerza simbiótica gobernada por máquina y humano.

Dimensión cognitiva

El componente humano está siendo sustituido paulatinamente por máquinas y sistemas en aquellos procesos físicos que así lo permitan (ritmo), y como asistentes en ciertos procesos cognitivos relacionados con la toma de decisiones (tempo). Todo ello sincronizado por sistemas de comunicaciones, mando y control que crean el entorno virtual en el que se integra el humano y la máquina, y en el que el humano gobierna a la máquina, por el momento. Retomamos aquí la idea de que, en el campo de batalla definido por la guerra pulsante, encontramos dos cogniciones: una natural (humana) y otra artificial (IA), ambas con procesos de toma de decisiones diferenciados.

Con todo lo anterior, la atención humana podría llegar a centrarse más en cómo operan los sistemas autónomos, en vez de cuál es la situación táctica en el campo de batalla, un cambio de la *niebla de la guerra* a la *niebla de los sistemas*. Hay pensadores que van más lejos y anticipan una singularidad en el campo de batalla, según la cual la capacidad cognitiva humana no podrá seguir estos ritmo y tempo impuestos por las máquinas. Es decir, los humanos no harían contribuciones significativas, convirtiéndose en irrelevantes para las tomas de decisiones. Esto deriva en una cuestión de trascendencia: mantener o sacar al humano del bucle de control de las máquinas.

Tenemos, por lo tanto, una nueva forma de entender el papel del ser humano en la guerra. El humano abandonará las tareas relativas a «operar» y se reinventará para «entrenar» máquinas. Una fuerza militar autónoma, o parcialmente autónoma, operará con tres modos de control y supervisión humana:

- Human-in-the-loop (HITL): supervisión e instrucciones. Es necesaria la orden humana de actuación, aplicando la tradicional *Kill Chain.* Ejemplo: AEGIS.
- Human-on-the-loop (HOTL): solo supervisión; relacionado con el nuevo concepto de *Kill Web.* Ejemplo: CIWS Phalanx.
- Human-out-of-the-loop (HOOTL): ni supervisión ni instrucciones, totalmente autónomas, *Killer Robots.* Las máquinas son capaces de aprender y operan sin ningún tipo de intervención para alcanzar el objetivo fijado.

En situaciones de presión y con poco margen temporal, cuando una máquina presenta una recomendación, el ser humano recurre al razonamiento automático en vez de al deliberativo. La psicología social identifica aquí un *sesgo de automatización* por el que el humano comienza a ser marginado de la toma de decisiones al depositar una excesiva confianza en las máquinas. Ningún operador humano es capaz de actuar con la suficiente velocidad y precisión como para interceptar una amenaza a las altas velocidades que han empezado a conquistar el campo de batalla.

En estos escenarios en los que el ataque y la defensa se producen a velocidades sobrehumanas, se empiezan a diferenciar las acciones que pueden llevar a cabo humanos de las que deben ser autónomas. No se plantean restricciones al empleo de AWS-HOOTL para operaciones de apoyo como logística o producción a retaguardia, alejados de las zonas de conflictos. Por otro lado, los AWS-HOTL se están convirtiendo en fundamentales para acciones defensivas o reactivas. Pero parece que las acciones ofensivas deliberadas seguirán requiriendo al humano para «apretar el botón» que desencadene una acción cinética con potenciales bajas humanas, con AWS-HITL.

La teoría de las tres manzanas aplicada a los niveles de control humano en sistemas autónomos, con los tres modos de control ocurriendo simultáneamente en el mismo campo de batalla. Sin duda, el marco legal y ético debería ser el primer proceso a cerrar para dejar claros los límites en la programación y empleo de estos sistemas.

La gran diferencia entre la 5GW y la 6GW será la elevada capacidad de percepción, análisis y decisión de la IA. El *Deep Learning*[13] define las cuatro categorías de la IA:

- Perceptiva (sensorial). Reconocimiento e interpretación del mundo exterior a través de sensores visión, audio, temperatura, etc.
- Computacional (análisis). Procesamiento de datos, optimización, cálculos complejos y repetitivos a gran escala, con capacidad predictiva.
- Cognitiva (razonamiento). Planificación, y toma de decisión, imitando el pensamiento, la toma de decisiones y el aprendizaje estratégico humano.
- Generativa (creación). Generación de contenido, síntesis, producción de resultados nuevos y originales (texto, imagen, audio).

Es precisamente en la letalidad de estos sistemas donde radica el centro de la discusión ética. El factor legal de las consecuencias de las decisiones y acciones llevadas a cabo por sistemas autónomos es una asignatura pendiente. La responsabilidad del comandante-operador-programador, el instinto de supervivencia de los AWS, o los daños colaterales son algunos de los puntos a desarrollar. El empleo de sistemas autónomos debe observar la legalidad intencional basada en la Ley Humanitaria Internacional y la de Conflictos Armados, con aspectos clave como la distinción entre combatiente y civil, la proporcionalidad y la necesidad del uso de la fuerza. La ONU está trabajando en un tratado internacional para 2026 que prohíba los sistemas autónomos letales (LAWS) sin control ni supervisión humana.

[13] GOODFELLOW, Ian, BENGIO, Yoshua y COURVILLE, Aaron. *Deep Learning*, 2016.

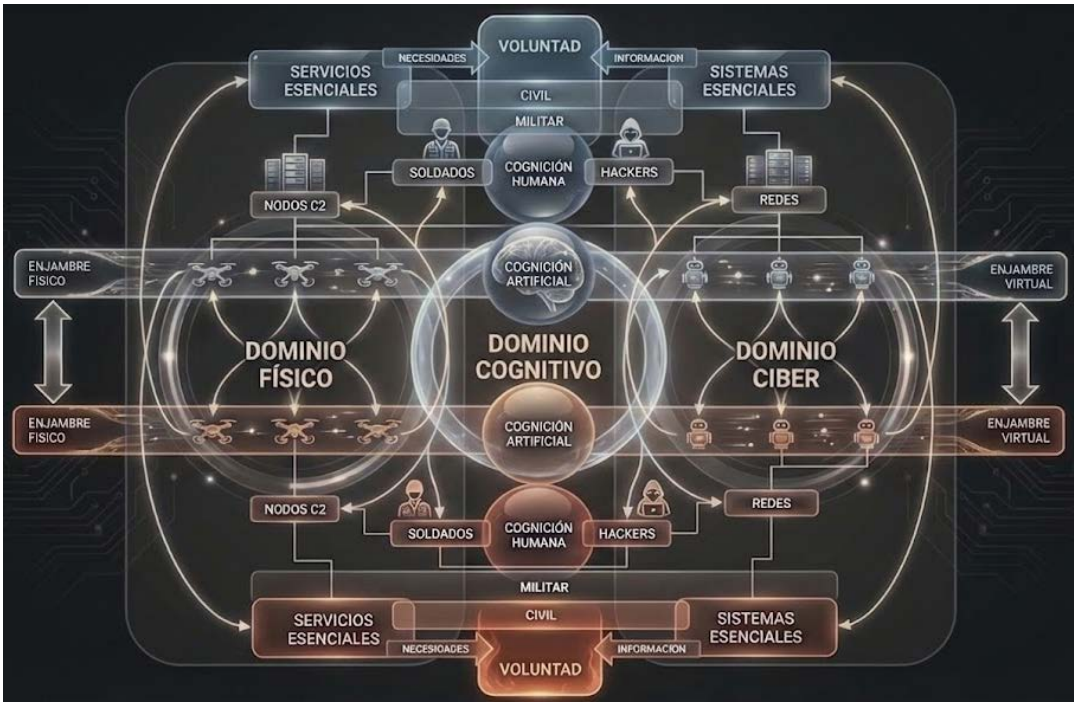


Imagen 4. Orden de batalla de la guerra pulsante. Fuente: elaboración propia con Gemini

Conclusiones

Dentro de las generaciones de la guerra, los expertos indican que es probable que hayamos superado la era de la guerra híbrida (cuarta generación - 4GW) y nos encontremos en los anales de la guerra cognitiva (quinta generación - 5GW), en la que el combate se centra en la mente, las voluntades y las percepciones. El objetivo no es destruir físicamente, sino quebrantar la voluntad de lucha del adversario, desde sus combatientes hasta la sociedad a la que protegen.

La inteligencia artificial y los sistemas no tripulados han hiperacelerado los procesos de toma de decisiones y las acciones tácticas. Nace la guerra pulsante, un modo de combatir en el que se busca la saturación de los sistemas de defensa adversarios en las dimensiones física y virtual con acciones constantes, masivas y precisas empleando sistemas dirigidos por inteligencia artificial.

El ser humano se convierte en el eslabón débil del ciclo de la toma de decisiones. La velocidad del combate actual supera la capacidad biológica de reacción. El humano deja de ser quien aprieta el botón para convertirse en un entrenador y supervisor de

algoritmos, quedando inevitablemente fuera de la toma de decisiones tácticas inmediatas.

Dotar de autonomía total a los sistemas de combate sigue siendo un dilema ético y moral sin resolver. Sin embargo, los expertos ya dan como una posibilidad real el inicio de la guerra autónoma (sexta generación - 6GW), una era en la que las máquinas operarán con total autonomía en unos campos de batalla deshumanizados. La evolución es exponencial y los períodos entre generaciones cada vez más cortos.

El *software* se convierte así en el centro de gravedad de estas nuevas generaciones de la guerra. La ventaja estratégica consiste en tener sistemas operativos compatibles y una ciberseguridad robusta para evitar que la inteligencia artificial y el sistema de mando y control que emplea sea hackeada. La soberanía tecnológica será la clave en un ámbito en el que la dependencia de la empresa privada es cada vez mayor, con actores no estatales capaces de acceder a sistemas de alto potencial militar.

*Juan Carlos Andrés Herrero**
Comandante de Infantería de Marina

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

36/2025 23 de marzo de 2026

Guillem Colom Piella *

Determinación Absoluta: una campaña multidominio contra Venezuela

Determinación Absoluta: una campaña multidominio contra Venezuela

Resumen:

Este Documento de Opinión examina la operación Determinación Absoluta (*Absolute Resolve*) como un caso particularmente útil para analizar la eficacia de las operaciones multidominio cuando existe una relación coherente entre objetivo político, diseño operacional y medios empleados. Su interés no reside sólo en la sofisticación táctica de la campaña, sino en la forma en que integró inteligencia, guerra electrónica, capacidades cibernéticas, espacio, aire, mar y fuerzas especiales para desarticular con rapidez la capacidad de reacción del núcleo dirigente venezolano. A partir del estudio de la preparación del entorno, la ejecución de la campaña, el rendimiento de la arquitectura defensiva venezolana y sus principales implicaciones estratégicas, el texto sostiene que el enfoque multidominio sólo produce efectos estratégicos consistentes cuando se pone al servicio de fines políticos claros, limitados y estables. Esta conclusión adquiere una relevancia especial en el actual contexto de escalada con Irán.

Palabras clave:

Operaciones multidominio – coerción – Venezuela – desarticulación sistémica

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.

Absolute Resolve: a Multi-Domain campaign against Venezuela

Abstract:

This article examines Operation Absolute Resolve as a particularly useful case for analyzing the effectiveness of multi-domain operations when political objectives, operational design, and employed means remain coherently aligned. Its significance lies not only in the campaign's tactical sophistication, but also in the way it integrated intelligence, electronic warfare, cyber capabilities, space, air, maritime, and special operations forces to rapidly disrupt the reaction capacity of the Venezuelan ruling core. By examining the shaping phase, the execution of the campaign, the performance of Venezuela's defensive architecture, and its main strategic implications, the paper argues that the multi-domain approach produces consistent strategic effects only when it serves clear, limited, and stable political objectives. This conclusion is especially relevant in the current context of escalation with Iran.

Keywords:

Multi-domain operations – coercion – Venezuela – systemic disruption.

Introducción

Mientras gran parte de la atención se concentra hoy en Irán, la guerra en curso está confirmando una premisa clásica: a la fuerza se recurre con objetivos políticos claros, limitados y alcanzables[1]. Cuando esos objetivos son ambiguos, cambiantes o excesivos, incluso una campaña militar sofisticada en lo formal y extremadamente efectiva en lo táctico puede no traducirse en el desenlace buscado. Eso es, en buena medida, lo que está ocurriendo hoy en Persia[2]. Y precisamente por eso conviene volver sobre la operación Determinación Absoluta (*Absolute Resolve*) contra Venezuela: no sólo por su interés inmediato, sino porque ofrece el contraste opuesto, el de una campaña en la que el empleo de la fuerza se articuló en torno a un objetivo político más limitado y, por ello, más fácilmente traducible en un resultado político.

Dicho de otro modo, si la operación Furia Épica (*Epic Fury*) ilustra los límites de la coerción cuando el liderazgo político no fija con claridad los objetivos a alcanzar y desoye a su maquinaria burocrática, Determinación Absoluta permite examinar qué sucede cuando fines, modos y medios guardan una relación más estrecha. Precisamente por eso importa aclarar de qué hablamos cuando hablamos de operaciones multidominio[3]. El debate contemporáneo sobre ellas suele deslizarse hacia varios equívocos. El primero consiste en reducirlas a una cuestión de medios: más sensores, más precisión o más conectividad. El segundo, en confundirlas con la mera simultaneidad entre dominios, como si actuar a la vez en tierra, mar, aire, espacio, ciberespacio, espectro electromagnético e información bastara por sí solo para producir efectos decisivos. El tercero, finalmente, es creer que un diseño doctrinal sofisticado puede suplir la claridad política. Ninguno de esos atajos resulta convincente. Lo relevante no es acumular capacidades ni actuar a la vez en varios dominios, sino articular una campaña que

[1] Una cautela que, en el caso estadounidense, nos remite a la doctrina Weinberger-Powell (1984). Formulada para evitar otro Vietnam, la doctrina Weinberger y el corolario de Powell se articulaban en torno a una idea sencilla: no emplear la fuerza sin objetivos claros, medios suficientes y una relación estable entre fines y ejecución. Paradójicamente, la campaña contra Irán parece haberse alejado de varios de esos criterios.

[2] Erin Banco y Jonathan Landay (11 de marzo de 2026): "U.S. intelligence says Iran government is not at risk of collapse, say sources", *Reuters*, en: https://www.reuters.com/business/media-telecom/us-intelligence-says-iran-government-is-not-risk-collapse-say-sources-2026-03-11/

[3] Las operaciones multidominio son, en buena medida, una guerra por la decisión. No consisten simplemente en actuar a la vez en varios dominios, sino en integrar capacidades y efectos con la rapidez suficiente como para acelerar el propio ciclo de decisión y degradar el del adversario, presentándole dilemas simultáneos que no pueda absorber secuencialmente (Department of the Army (2025): *FM.3.0 Operations*. Washington DC: Department of the Army).

permita desorganizar al adversario, acelerar el propio ciclo de decisión dilatando o erosionando el ciclo adversario y convertir esa ventaja operacional en un resultado políticamente aprovechable.

Leída desde esa óptica, *Absolute Resolve* resulta un caso especialmente interesante. La operación no consistió simplemente en el empleo simultáneo de medios cinéticos y no cinéticos, sino en su integración dentro de una secuencia orientada a generar desorganización política y parálisis operacional en el régimen de Maduro. Su lógica no fue la mera acumulación de golpes contra el liderazgo y las fuerzas armadas venezolanas, sino la desarticulación rápida de sus funciones críticas como sistema: degradar su capacidad para ver, comunicar, decidir, coordinarse y reaccionar antes de que pudiera recomponerse. En última instancia, lo decisivo no es la sofisticación del instrumento militar, sino su capacidad para traducir la ventaja militar en un resultado político, porque – como advirtió Clausewitz en su día – la guerra sólo adquiere sentido en la medida en que sirve a un propósito político[4].

A partir de ahí, el caso venezolano permite abordar tres cuestiones. La primera, de carácter doctrinal, remite a la utilidad del enfoque multidominio cuando se entiende como una teoría de la victoria y no como un simple inventario de capacidades. La segunda, de tipo operacional, se refiere a la forma en que la operación combinó la preparación del entorno, la supresión de defensas, la penetración sobre el objetivo, la captura de Nicolás Maduro y su extracción dentro de una misma secuencia. La tercera, finalmente, apunta a una hipótesis más amplia: que el éxito de *Absolute Resolve* reforzara en Washington la impresión de que seguía siendo posible obtener resultados políticos rápidos mediante campañas breves, precisas y altamente integradas; una percepción que, quizá, ayude a contextualizar la mayor asertividad posterior frente a Irán[5].

[4] La idea no es nueva: la guerra no constituye un fin en sí mismo, sino un instrumento subordinado a un propósito político (Carl von Clausewitz (1976) [1832] *On War* (Princeton: Princeton University Press, 1976), pp. 87-89.

[5] Aunque es pronto para establecer conclusiones firmes, no parece irrazonable pensar que el éxito de Absolute Resolve reforzara en Washington una cierta confianza en la capacidad de las campañas breves, precisas y altamente integradas para producir resultados políticos rápidos. Sin embargo, esa expectativa sólo puede sostenerse cuando el objetivo político está claramente definido y resulta alcanzable con los medios disponibles. Ese tipo de "aprendizaje del éxito" puede ampliar el margen político para cursos de acción más ambiciosos en otros teatros, pero también favorece extrapolaciones engañosas cuando cambian las condiciones estructurales del conflicto. Precisamente ahí aflora una diferencia decisiva con Irán: mientras en Venezuela el propósito parecía más delimitado, la campaña posterior ha mostrado una creciente dislocación entre fines, medios y modos. El problema no ha sido sólo la resistencia del régimen, sino el progresivo desplazamiento de los objetivos declarados – desde

Una campaña concebida para desarticular, no para devastar

El interés de la operación Determinación Absoluta no radica tanto en la magnitud de los medios empleados como en la lógica que ordenó su uso. La operación no perseguía devastar el Estado venezolano, ni ocupar el país, ni librar una guerra de desgaste, ni tampoco ejecutar una campaña de coerción. Su propósito era mucho más limitado y, precisamente por ello, más inteligible: neutralizar el centro político del régimen, desorganizar su respuesta inmediata e impedir que el sistema pudiera recomponerse con la rapidez suficiente como para frustrar el efecto buscado. Bajo esta óptica, la campaña no se dirigió simplemente contra objetivos aislados, sino contra la coherencia del conjunto. La distinción es relevante: una campaña orientada a paralizar el funcionamiento global del Estado adversario no persigue lo mismo que una operación destinada a desarticular el núcleo político-militar que sostiene su capacidad de mando y control[6]. *Absolute Resolve* responde con mucha mayor claridad a esta segunda lógica.

La operación fue limitada y quirúrgica[7]: equipos de operaciones especiales irrumpieron en Caracas tras meses de vigilancia para construir un patrón de vida del objetivo, y los daños se concentraron en un número reducido de puntos clave – Fuerte Tiuna, La Carlota, La Guaira e Higuerote – para capturar a Maduro, abrir un corredor seguro para la inserción y extracción de los helicópteros y reducir al mínimo los daños colaterales. No

una lógica inicial de degradación militar relativamente inteligible hacia una combinación más ambigua de decapitación, coerción estratégica y cambio político – hasta el punto de desdibujar qué resultado se consideraba realmente alcanzable. Y cuando los fines se vuelven móviles, expansivos o incompatibles entre sí, la superioridad militar deja de traducirse automáticamente en el desenlace buscado (Warren Strobel et al. (3 de marzo de 2026): "White House rationale for war keeps shifting". *The Washington Post*, en: https://www.washingtonpost.com/national-security/2026/03/03/trump-iran-war-rationale-hegseth-rubio/).

[6] Esta distinción remite a dos lógicas estratégicas diferentes. La primera busca una forma de parálisis o devastación sistémica del adversario, actuando sobre el conjunto de las funciones que sostienen su resistencia; en la tradición del poder aéreo, esta idea se ha vinculado a las teorías de la parálisis estratégica, orientadas a desorganizar el sistema enemigo batiendo sus centros de gravedad funcionales. La segunda lógica no pretende paralizar el Estado en su conjunto, sino desarticular el núcleo político-militar que sostiene su capacidad inmediata de mando y coerción. La literatura sobre coerción ha insistido, además, en que degradar capacidades sólo resulta políticamente útil cuando altera de forma suficiente el cálculo del adversario y responde a un objetivo político claro. Desde esta perspectiva, *Absolute Resolve* encaja mejor en una lógica de desarticulación funcional limitada que en una campaña de devastación sistémica (David Fadok (1995): *John Boyd and John Warden. Air Power's Quest for Strategic Paralysis* (Maxwell AFB: Air University Press y Robert Pape (1996): *Bombing to Win: Air Power and Coercion in War* (Ithaca: Cornell University Press).

[7] Ryan C. Berg et al. (9 de enero de 2026): "Imagery from Venezuela Shows a Surgical Strike, Not Shock and Awe", *Center for Strategic and Internetional Studies*, en: https://www.csis.org/analysis/imagery-venezuela-shows-surgical-strike-not-shock-and-awe

se atacó de forma generalizada a la estructura militar ni tampoco las infraestructuras nacionales como la red eléctrica, el transporte o las comunicaciones.

Ese dato es central, porque sitúa la operación en un plano intermedio entre una acción de fuerzas de operaciones especiales y una campaña conjunta de alta complejidad. No fue una simple operación de captura ni una campaña coercitiva apoyada principalmente en el poder aéreo[8]. Fue una campaña breve, limitada y políticamente acotada, cuyo éxito dependía de combinar con precisión superioridad aérea y electromagnética local, inteligencia persistente, supresión puntual de defensas (especialmente aéreas), capacidad de asalto urbano, extracción del objetivo y control inmediato de la situación política[9]. La mejor prueba está en el propio diseño del esfuerzo: cientos de horas de ensayo, un conocimiento minucioso de los hábitos y rutinas del objetivo y una estructura conjunta en la que confluyeron fuerzas militares, comunidad de inteligencia y Departamento de Justicia[10]. El propósito no era derrotar a las fuerzas armadas venezolanas, sino impedir que pudieran reaccionar con coherencia en el breve intervalo crítico que separaba el golpe inicial del colapso de la cadena de mando[11].

[8] Aunque el volumen del despliegue aéreo y naval hacían presagiar una campaña de diplomacia coercitiva apoyada principalmente en el poder aéreo, al final la operación se desarrolló de una forma totalmente distinta, algo que choca con la operación *Epic Fury* contra Irán. De hecho, la literatura clásica sobre coerción aérea lleva tiempo advirtiendo de que el bombardeo puede degradar capacidades, elevar los costes y abrir oportunidades operativas sin que ello garantice por sí solo el desenlace buscado – y menos aún un hipotético cambio de régimen – si el aparato coercitivo del adversario conserva cohesión y capacidad de control (Pape, *op. cit.* y Ellwood Hinman (2002): *The Politics of Coercion* (Maxwell: Air University Press).

[9] El éxito de la operación dependió de una combinación muy precisa de efectos: inteligencia persistente, apertura de corredores mediante supresión puntual de defensas, inserción helitransportada, apoyo naval y superposición de efectos cibernéticos, informativos y electromagnéticos (Berg et al., *op cit.* y Louise Marie Hurel (14 de enero de 2026): "Layered Ambiguity: US Cyber Capabilities in the Raid to Extract Maduro from Venezuela", Royal United Services Institute, en: https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/layered-ambiguity-us-cyber-capabilities-raid-extract-maduro-venezuela).

[10] Precisamente, la presencia del Departamento de Justicia en el dispositivo de captura y extracción recuerda, además, que Washington presentó la operación como una acción de cumplimiento coercitivo de imputaciones previas por narcotráfico y narcoterrorismo (Bradley Peniston (3 de enero de 2026): "How 'Absolute Resolve' harnessed 150 aircraft and more to launch a regime change in Venezuela". *Defense One*, en: https://www.defenseone.com/threats/2026/01/inside-absolute-resolve-regime-change-assault-venezuela/410440/

[11] Christian Villanueva (3 de enero de 2026): "Estados Unidos ataca Venezuela (I): la caída de Maduro". *Revista Ejércitos*, en: https://www.revistaejercitos.com/focus/estados-unidos-ataca-venezuela-i-la-caida-de-maduro/

Preparar el entorno: inteligencia, firmas y vulnerabilidades

Toda campaña de esta naturaleza comienza mucho antes del primer ataque visible. En la operación Determinación Absoluta, la fase decisiva fue la preparación del entorno. Las fuentes disponibles coinciden en que la operación fue el resultado de meses de cooperación entre mandos militares y servicios de inteligencia, y que la orden de ejecución sólo se activó cuando existió información suficiente sobre los hábitos, localización, rutas de aproximación y vulnerabilidades del dispositivo venezolano, incluyendo del propio Maduro[12].

En términos operativos, ello exigía varias cosas a la vez: construir un patrón de vida del objetivo y de su entorno inmediato; cartografiar la arquitectura de defensa aérea, radares, enlaces y rutas de respuesta; identificar qué nodos debían neutralizarse para abrir una ventana local de superioridad; y reconocer, por último, que parte del éxito descansaría no tanto en la fuerza bruta como en la explotación de vulnerabilidades preexistentes: obsolescencia del sistema defensivo, mantenimiento deficiente, pobre integración entre equipos de origen ruso y chino y el propio efecto de la geografía de Caracas, cuyo entorno montañoso favorecía una aproximación a baja cota[13]. La convergencia, en consecuencia, no nació de la tecnología sino del conocimiento detallado del adversario y de su ambiente operativo.

La dimensión cibernética y electromagnética resulta especialmente reveladora. En el briefing posterior a la operación, el jefe del Estado Mayor Conjunto explicó que, a medida que la fuerza se aproximaba a la costa venezolana, Estados Unidos empezó a

[12] Idrees Ali et al. (4 de enero de 2026): "Mock house, CIA source and Special Forces: The US operation to capture Maduro". *Reuters*, en: https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/mock-house-cia-source-special-forces-us-operation-capture-maduro-2026-01-03

[13] El rendimiento del material ruso y chino en Venezuela exige una lectura matizada. El mal desempeño de la red integrada de defensa aérea (IADS) no parece explicarse sólo por la calidad intrínseca de los equipos, sino por la combinación de mantenimiento deficiente, baja disponibilidad real, escasa preparación de los operadores, mal camuflaje, posible obsolescencia de parte de los *S-300* y, sobre todo, incapacidad para hacer funcionar una defensa aérea integrada y escalonada. Dicho de otro modo, disponer de piezas de un IADS no equivale a disponer de un IADS operativo. En el caso venezolano, la combinación de radares chinos con sistemas rusos pudo agravar los problemas de interoperabilidad, mientras que la geografía de Caracas – situada al pie de una cadena montañosa costera – favorecía aproximaciones a baja cota y reducía la eficacia de radares exteriores. Más que un simple fracaso del material, el caso revela la vulnerabilidad de una arquitectura defensiva mal mantenida, pobremente integrada y operada por una institución erosionada (Henry Ziemer (20 de enero de 2026): "The Geopolitics of Maduro's Capture: What Does Operation Absolute Resolve Mean for Russia?", *Center for Strategic and International Studies*, en: https://www.csis.org/analysis/geopolitics-maduros-capture-what-does-operation-absolute-resolve-mean-russia y Berg et al., *op cit.*)

superponer distintos efectos proporcionados por el Mando Espacial, el Mando Cibernético y otras agencias para "abrir camino" a la operación[14]. En paralelo, Trump afirmó que las luces de Caracas se apagaron gracias a una "cierta pericia" estadounidense[15]. Sin embargo, el análisis más riguroso aconseja cautela: no está claro qué produjo exactamente el ciberespacio – reconocimiento, disrupción o ambas cosas – y parte del efecto pudo descansar, además, en la fragilidad previa de la infraestructura eléctrica venezolana[16]. La lección no es que el ciberespacio "ganara" la operación, sino que la ambigüedad y la superposición de efectos reforzaron la opacidad del golpe inicial y, con ello, la desorganización del adversario.

El golpe multidominio

La ejecución táctica de la operación ilustra con bastante claridad su lógica multidominio. Más de 150 aeronaves y drones despegaron desde una veintena de bases y buques distribuidos por la región. La fuerza de cobertura incluyó cazas *F-22*, *F-35* y *F-18*, aviones de guerra electrónica *EA-18G*, bombarderos *B-1* y *B-2*, una amplia variedad de medios de inteligencia, observación y reconocimiento (ISR) y numerosos helicópteros de operaciones especiales. La fuerza de extracción voló a muy baja cota, cubierta por una secuencia de supresión de defensas que combinó fuegos de precisión, guerra electrónica, cibarataques y otros efectos no-cinéticos para abrir una ventana local de superioridad[17]. Todo ello para que una fuerza de captura descendiera sobre el complejo

[14] Rueda de prensa del general Dan Caine, 3 de enero de 2026, en: https://www.americanrhetoric.com/speeches/dancainepressopabsoluteresolve.htm

[15] Maggie Miller (3 de enero de 2026): "Trump suggests US used cyberattacks to turn off lights in Venezuela during strikes", *Politico*, en: https://www.politico.com/news/2026/01/03/trump-venezuela-cyber-operation-maduro-00709816

[16] La dimensión cibernética debe tratarse con cautela. El interés del caso no reside en probar una supuesta capacidad decisiva autónoma del ciberespacio, sino en mostrar cómo éste puede integrarse con guerra electrónica, supresión y explotación de fragilidades preexistentes. Hurel, *op. cit.*, insiste precisamente en ese punto al analizar los "layered effects" mencionados por el general Dan Caine, mientras que la propia autora subraya que, incluso si hubo efectos cibernéticos, la precariedad de la red eléctrica y de las defensas venezolanas dificulta distinguir entre explotación deliberada y fallo sistémico. La literatura reciente sobre Ucrania ha insistido en algo parecido: en conflictos de alta intensidad, el ciber suele rendir mejor como capacidad de apoyo, degradación y apertura de oportunidades operativas que como vector autónomo de desenlace (Josué Expósito (2024): "La ciberguerra que no fue. El conflicto entre Rusia y Ucrania visto desde el dominio cibernético". En Beatriz Cózar y Christian Villanueva (eds.): *La guerra de Ucrania 3. De la reconquista de Jersón al estancamiento* (Madrid: Catarata), pp. 177-202.

[17] Aaron Mehta (3 de enero de 2026): "150 aircraft, cyber effects and 'overwhelming force': How the Venezuela operation unfolded", *Breaking Defense*, en: https://breakingdefense.com/2026/01/venezuela-150-aircraft-cyber-effects-maduro-operation-how-it-happened-caine/

de Maduro, capturara el objetivo y comenzara la extracción hacia el buque de asalto anfibio *Iwo Jima*.

La operación confirma, además, una intuición doctrinal relevante: el valor de lo multidominio no está en actuar simultáneamente en varios espacios, sino en sincronizar efectos distintos de forma que el adversario no pueda absorberlos secuencialmente. Eso fue, en esencia, lo que ocurrió aquí. Mientras una fuerza penetraba sobre el objetivo, otras plataformas suprimían defensas aéreas, protegían el corredor aéreo, actualizaban inteligencia en tiempo real y cubrían la exfiltración del presidente venezolano. No hubo una sucesión lineal de fases cerradas, sino una convergencia temporal de fuegos, protección, guerra electrónica, ISR y apoyo marítimo[18]. En ese sentido, la ejecución de la operación se asemeja más a una red letal que a una cadena lineal de detección y destrucción[19].

El desempeño del sistema defensivo venezolano refuerza esa lectura. Ninguna aeronave estadounidense fue derribada y la combinación de fuegos cinéticos, guerra electrónica y otros efectos no cinéticos contribuyó a desarticular radares y baterías de origen ruso y chino[20]. Pero lo decisivo no fue sólo la superioridad técnica del atacante, sino la incapacidad venezolana para hacer funcionar su defensa como un sistema coherente. Equipos parcialmente operativos, mal mantenidos, mal camuflados y pobremente integrados representan, en realidad, el reverso de la lógica multidominio. Si el atacante busca convergencia, el defensor necesita coherencia. Y cuando ésta falta, la campaña se vuelve rápidamente asimétrica.

Por qué funcionó

La primera razón del éxito de *Absolute Resolve* fue la superioridad informativa. Sin una arquitectura de inteligencia persistente ni un conocimiento detallado de los hábitos, rutas,

[18] La idea remite al concepto doctrinal de convergencia (*convergence*): la integración rápida y continua de capacidades y efectos entre dominios para crear dilemas simultáneos y desorganizar al adversario. No se trata, por tanto, de mera simultaneidad, sino de una lógica de campaña (U.S. Army Training and Doctrine Command (2018): *The U.S. Army in Multi-Domain Operations 2028*, Fort Eustis: TRADOC).

[19] A grandes rasgos, una cadena de muerte (*kill chain*) describe una secuencia lineal de funciones que conduce del hallazgo del blanco a su destrucción, mientras que una red letal (*kill web*) es una arquitectura más distribuida y redundante, con múltiples rutas posibles entre sensores, decisores y tiradores. La operación venezolana se aproxima más a esta segunda lógica.

[20] Ziemer, *op. cit.*

defensas y vulnerabilidades del sistema adversario (incluyendo el patrón de vida del propio Maduro), la sincronización posterior habría sido mucho más incierta. La operación descansó sobre información de alta calidad y, aún más importante, sobre la capacidad de traducir esa información en un plan viable[21]. Saber no basta; también importa saber qué hacer con lo que se sabe.

La segunda razón fue la calidad organizativa del atacante. La operación exigía una coordinación muy fina entre el componente militar, la comunidad de inteligencia y las autoridades judiciales. Eso implicaba una arquitectura de mando flexible, procedimientos ensayados hasta la saciedad, latencias reducidas y una cultura institucional capaz de actuar con disciplina bajo una elevada complejidad. Dicho de otro modo, la tecnología importó, pero la institución importó más. Una fuerza puede disponer de enlaces, sensores y municiones de precisión, pero si no es capaz de integrarlos operativamente en tiempo útil, la promesa multidominio se queda en retórica. Aquí ocurrió lo contrario: la campaña funcionó porque detrás había una organización madura[22].

La tercera razón fue la debilidad del sistema adversario. Venezuela era militarmente vulnerable. No podía disputar el espectro electromagnético y cibernético, ni la superioridad aérea, ni la libertad de maniobra del atacante. Además, su sistema de defensa aérea estaba deteriorado por años de corrupción, desinversión y dependencia de material ruso sin respaldo adecuado[23]. El caso demuestra, por tanto, que una fuerza avanzada puede producir una desarticulación sistémica contra un adversario incapaz de negar la convergencia enemiga; no demuestra que la misma fórmula pueda exportarse sin fricciones a escenarios más densos y resilientes.

La cuarta razón fue, seguramente, la más importante: la claridad del objetivo político. La operación no estaba diseñada para reordenar la región, ni para cambiar el régimen

[21] Berg et al., *op. cit.*

[22] Ali et al., *op cit.* Aquí aparece un punto central del debate doctrinal contemporáneo: la ventaja en la decisión no es una propiedad del software, sino de la organización que lo emplea.

[23] Más que un simple fallo del material, el caso remite al coste militar del *coup-proofing*. La literatura sobre autoritarismo lleva tiempo subrayando que los regímenes preocupados ante todo por su propia supervivencia tienden a sacrificar integración, profesionalidad y autonomía militar en favor de lealtad política, control paralelo y fragmentación coercitiva. El efecto es conocido: fuerzas menos coherentes, peor coordinadas y más vulnerables cuando deben operar como sistema. En esa clave, la debilidad venezolana no fue sólo técnica, sino político-institucional (James Quinlivan (1999): "Coup-Proofing: Its Practice and Consequences in the Middle East", *International Security*, 24 (2), pp. 131-165 y Caitlin Talmadge 2015): *The Dictator's Army: Battlefield Effectiveness in Authoritarian Regimes* (Ithaca: Cornell University Press).

venezolano ni para ocupar el país. Su fin era más acotado: neutralizar a Maduro, impedir una reacción organizada inmediata y abrir una nueva situación política bajo condiciones de presión estadounidense. Esa claridad de propósito dio coherencia a la secuencia operacional[24]. Por contra, la campaña contra Irán ha mostrado justamente lo contrario: una poderosa fuerza militar empleada al servicio de fines que no siempre parecen estables ni plenamente compatibles entre sí. Allí reside, probablemente, la diferencia decisiva entre ambos casos.

Impacto, límites y aprendizaje estratégico

El impacto inmediato de *Absolute Resolve* fue evidente: la captura de Maduro, la elevación de Delcy Rodríguez como presidenta interina y la apertura de una nueva fase de cooperación táctica con Washington. Sin embargo, a pesar de la apertura gradual del sistema político venezolano, su aparato represivo permanece intacto[25]. Esta observación es importante: la desarticulación rápida de un centro político puede abrir un proceso de liberalización, pero no garantiza por sí sola la transformación del régimen. Puede facilitarla o acelerarla, pero no sustituye el trabajo posterior de reforma institucional, redistribución del poder y reconfiguración de los equilibrios coercitivos.

Ese matiz remite a otra cuestión más de fondo. La operación fue un éxito operacional claro, pero también pudo reforzar en Washington una impresión problemática: la de que campañas breves, precisas y de huella limitada pueden seguir produciendo resultados políticos rápidos. Sin embargo, esa expectativa sólo se sostiene cuando el objetivo

[24] La comparación debe formularse con cautela, pero resulta ilustrativa. En su planteamiento inicial, la campaña contra Irán podía parecer militarmente más acotada y, por ello, más traducible en efectos políticos. Así, el mando central estadounidense (CENTCOM) la presentó como un esfuerzo orientado a desmantelar el aparato de seguridad iraní, priorizando especialmente el mando y control, la defensa aérea, las capacidades misilísticas y otros activos militares críticos. El problema fue el posterior desplazamiento de fines. Coincidiendo con la decapitación del liderazgo iraní, Trump empezó a deslizar públicamente una lógica más amplia de cambio de régimen. En otras palabras: un objetivo inicial de degradación militar relativamente inteligible terminó contaminado por una deriva de fines que hizo mucho más incierta su traducción política (Nandita Bose et al., (3 de marzo de 2026): "Trump seeks to justify Iran war, but stated objectives shift", *Reuters*, en: https://www.reuters.com/world/trump-says-he-ordered-iran-strikes-thwart-tehrans-missile-program-2026-03-02).

[25] La cuestión remite a una distinción clásica en los estudios sobre transición política: la deposición del líder no equivale necesariamente al desmontaje del aparato autoritario. En el caso venezolano, la operación abrió una fase de liberalización limitada, pero sin desarticular de inmediato las estructuras coercitivas heredadas. Más que una dirigente plenamente subordinada a Washington, Delcy Rodríguez parece encajar mejor en una relación de dependencia táctica bajo fuerte tutela externa y condicionada por los equilibrios internos del chavismo.

político está claramente definido y resulta alcanzable con los medios disponibles. Lo que funcionó en Venezuela descansaba sobre una combinación muy específica de condiciones: un objetivo político acotado, un adversario frágil, libertad de acceso, superioridad informativa abrumadora y una escasa capacidad adversaria de escalada, tanto vertical como horizontal. Ninguna de esas condiciones se reproduce en Irán. Allí, tras dos semanas de bombardeos, la decapitación parcial del liderazgo y el empleo combinado de efectos cinéticos y no cinéticos, Teherán mantiene su capacidad de control y monopolio de la violencia, no parece abocado a un colapso inminente y, además, ha escalado horizontalmente el conflicto en el escenario más previsible de todos: el estrecho de Ormuz. Lo que este contraste pone de relieve no es el fracaso del poder militar en abstracto, sino sus límites cuando se rompe la relación entre fines, medios y modos: un planteamiento inicial relativamente inteligible de degradación militar terminó contaminado por una deriva de fines que hizo mucho más incierta su traducción política.

Conclusiones

Absolute Resolve importa porque ofrece un caso relativamente raro de alineación entre objetivo político, diseño operacional y condiciones estratégicas. Su éxito no se explica sólo por la superioridad material estadounidense, sino por la capacidad de integrar inteligencia, guerra electrónica, ciberespacio, espacio, aire, mar y fuerzas especiales dentro de una secuencia concebida para desorganizar al adversario como sistema y no simplemente para infligirle daño. Vista así, la operación ilustra bien la lógica multidominio en su versión más exigente: no una suma de capacidades, sino una forma de producir desintegración funcional en una ventana temporal favorable.

Pero el caso también deja una advertencia. Precisamente porque funcionó, podía inducir una lectura excesivamente optimista del poder militar. El contraste con Irán lo confirma: la decapitación del liderazgo, los ataques de precisión y los efectos no cinéticos no garantizan por sí mismos el colapso del régimen ni resuelven la ambigüedad política del atacante, y la propia inteligencia estadounidense sostiene que Teherán conserva capacidad de control y no está en riesgo inmediato de derrumbe. La lección de fondo sigue siendo clásica. La guerra puede ser extraordinariamente moderna en sus medios y, sin embargo, seguir obedeciendo a una regla antigua: sólo produce resultados estratégicos consistentes cuando la política define con claridad qué quiere conseguir y

cuando la campaña se diseña para obtener precisamente ese resultado, y no otro. En este sentido, *Absolute Resolve* no sólo anticipa los límites del poder militar cuando los fines se vuelven ambiguos, sino también una forma más asertiva de entender la primacía estadounidense en el continente americano, próxima a la relectura de la doctrina Monroe que la propia Casa Blanca ha empezado a formular en términos del «Corolario de Trump».

*Guillem Colom Piella**

Doctor en Seguridad Internacional

Profesor asociado del IEEE

@gcolpie

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

MARCO

índice

Documentos

MARCO

1269 El impacto transformador de la Inteligencia Artificial en el terrorismo: Horizonte 2035. Manuel R. Torres Soriano

Documento
Marco

01/2026 28 de enero de 2026

Manuel R. Torres Soriano

El impacto transformador de la Inteligencia Artificial en el terrorismo: Horizonte 2035

El impacto transformador de la Inteligencia Artificial en el terrorismo: Horizonte 2035

Resumen:

Este artículo explora el impacto transformador de la Inteligencia Artificial en el fenómeno terrorista hacia el horizonte del año 2035. Mediante un análisis prospectivo basado en escenarios divergentes, se examinan las capacidades disruptivas de cuatro tecnologías clave: la IA generativa, los sistemas predictivos, el reconocimiento biométrico y las plataformas autónomas. El estudio articula tres escenarios posibles: uno optimista donde los Estados mantienen una ventaja tecnológica decisiva; uno pesimista caracterizado por la democratización de las capacidades letales; y uno intermedio de equilibrio inestable. El análisis mantiene que la IA es un multiplicador de asimetrías preexistentes que intensifica la dimensión cognitiva del conflicto. Las conclusiones subrayan que el futuro dependerá menos de la tecnología que de las decisiones regulatorias, las inversiones estratégicas y la resiliencia social.

Palabras clave: radicalización, vigilancia predictiva, contraterrorismo, prospectiva tecnológica

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.

The transformative impact of Artificial Intelligence on terrorism: Horizon 2035

Abstract:

This article explores the transformative impact of artificial intelligence on the terrorist phenomenon toward the 2035 horizon. Through a foresight-based analysis grounded in divergent scenarios, it examines the disruptive capabilities of four key technologies: generative AI, predictive systems, biometric recognition, and autonomous platforms. The study outlines three potential scenarios: an optimistic one in which states retain a decisive technological edge; a pessimistic one marked by the democratization of lethal capabilities; and an intermediate scenario characterized by unstable equilibrium. The analysis contends that AI acts as a multiplier of pre-existing asymmetries, intensifying the cognitive dimension of conflict. The conclusions emphasize that the future will depend less on technology itself than on regulatory choices, strategic investments, and societal resilience.

Keywords:

Radicalization, Predictive Surveillance, Counterterrorism, Technological Foresight.

Introducción

La inteligencia artificial (IA) promete ser para el terrorismo del siglo XXI lo que internet fue para el del cambio de milenio: no una simple mejora cuantitativa, sino una transformación cualitativa. La pregunta que debemos formularnos no es si la IA transformará el terrorismo, sino en qué dirección lo hará. Tenemos frente a nosotros diferentes trayectorias tecnológicas, decisiones políticas y dinámicas sociales y empresariales que pueden conducirnos a realidades radicalmente distintas. Explorar esos escenarios divergentes nos permite anticipar no solo las amenazas, sino también las oportunidades, y, sobre todo, prepararnos para una serie de futuros que, aunque inciertos, no son imprevisibles.

A diferencia de la ingenuidad y el tecno-optimismo que rodeó el despliegue de internet[1], en el caso de la IA se asumió desde un primer momento que existían actores que no dudarían en emplear esta nueva herramienta con un propósito malévolo. Los modelos de IA han sido diseñados con una serie de salvaguardas que pretenden evitar este uso ilícito[2], sin embargo, esa precaución no supone un obstáculo insalvable, ni siquiera para los actores menos dotados técnica y materialmente. Esto es posible porque, a pesar de la complejidad de estos sistemas, pueden ser «liberados" de sus restricciones éticas mediante técnicas de *jailbreaking*[3]. Dichas vulneraciones se ven facilitadas por la existencia de un incentivo negativo que está acompañado el despliegue de estos sistemas. La innovación se está produciendo en un entorno de competencia empresarial muy intenso, con grandes dotaciones de capital, y donde las compañías actúan como las puntas de lanza de la rivalidad geopolítica entre bloques. Existe la percepción de que el primero que corone determinados logros adquirirá una ventaja decisiva frente al resto de sus rivales. Como consecuencia, la IA se está construyendo dentro de una frenética carrera donde las cuestiones relacionadas con la segurización de estos productos quedan relegadas, si esto supone retardar su comercialización. La expresión de

[1] TORRES-SORIANO, M. R. "Internet como motor del cambio político: ciberoptimistas y ciberpesimistas", *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 1, 2013, pp. 127-148.
[2] PAUWELS, E. *Safeguarding Against the Misuse of Artificial Intelligence by Non-State Actors*, Global Center on Cooperative Security, Policy Brief, abril de 2023. Disponible en: https://www.globalcenter.org/wp-content/uploads/GCCS_PB_Safeguarding_Against_Misuse_Artificial_Intelligence_web.pdf (consultado: 18 de noviembre de 2025).
[3] WEIMANN, G. et al. *Generating Terror: The Risks of Generative AI Exploitation*, Combating Terrorism Center at West Point, 2024. Disponible en: https://ctc.westpoint.edu/generating-terror-the-risks-of-generative-ai-exploitation/ (consultado: 18/11/2025).

«muévete rápido y rompe cosas», acuñada por Mark Zuckerberg en la etapa primigenia de las redes sociales, ha adquirido una dimensión insospechada en la era de la inteligencia artificial. Ahora «el peligro real de una carrera armamentística de IA no es que gane otro país, sino que las tecnologías inseguras nos hagan perder a todos»[4].

Este análisis adopta un enfoque prospectivo basado en tres escenarios divergentes que podrían materializarse en torno al año 2035. Una década representa un punto óptimo donde convergen predictibilidad tecnológica y relevancia estratégica. Resulta lo suficientemente cercano para que las tecnologías fundamentales que ya existen en una forma embrionaria sean identificables, pero lo bastante distante para que su maduración y adopción generalizada produzcan efectos transformadores. A diferencia de ejercicios de predicción puntual —condenados al fracaso en un ámbito tan volátil como la intersección entre tecnología y violencia política— el análisis por escenarios permite cartografiar futuros posibles sin pretender determinar cuál se concretará. Los escenarios que se desarrollan en este trabajo no son exhaustivos sino representativos de trayectorias arquetípicas. Las variables críticas que los condicionan son: (1) velocidad de difusión tecnológica, (2) eficacia de marcos regulatorios internacionales, (3) la brecha de capacidades Estado/actores no estatales, y (4) la resiliencia de la sociedad ante la manipulación cognitiva.

En definitiva, no se trata de adivinar el futuro sino de prepararnos para afrontarlo, reconociendo que nuestras decisiones presentes sobre regulación tecnológica, inversión en capacidades, marcos legales y educación ciudadana, no son irrelevantes, sino que condicionan la trayectoria de ese futuro que pretendemos explorar.

Las tecnologías que importan

Para comprender el impacto potencial de la IA en la amenaza terrorista, este análisis se centrará en las tecnologías específicas que tienen mayor probabilidad de impactar en la evolución del terrorismo a medio plazo:

[4] SCHARRE, P. “Killer Apps: The Real Dangers of an AI Arms Race”, *Foreign Affairs*, 2019. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/articles/2019-04-16/killer-apps (consultado: 18 de noviembre de 2025).

Inteligencia Artificial Generativa: Los modelos de IA generativa, particularmente los grandes modelos de lenguaje (LLM) y los sistemas de generación de imágenes y vídeos, constituyen probablemente la tecnología con mayor potencial disruptivo más inmediato[5]. La capacidad de estos sistemas para generar contenido sintético se encuentra en plena fase de maduración, lo que hará que en muy poco tiempo sea prácticamente indistinguible del auténtico, y esto supone un verdadero cambio de paradigma.

La comunicación es el alma del terrorismo. Sin capacidad para reclutar, movilizar y justificar, ninguna organización terrorista puede sostenerse en el tiempo. La IA transformará profundamente este dominio en ambas direcciones.

La IA generativa ofrece capacidades de producción de contenido que habrían parecido imposibles hace una década. Un propagandista de un grupo como Estado Islámico necesitaba habilidades de edición de video, acceso a *software* especializado, y un tiempo considerable para producir videos de una cierta calidad. Uno de los principales indicadores de la fortaleza organizacional de esta organización ha sido, precisamente, su capacidad para seguir manteniendo determinadas iniciativas propagandísticas. La pérdida de territorio y efectivos se correlacionaba directamente con su capacidad para seguir comunicándose con los estándares de calidad que el propio grupo se había marcado[6]. Esto le llevó, por ejemplo, a dejar de divulgar iniciativas propagandísticas emblemáticas para su imagen como la revista en inglés *Dabiq/Rumiya*, cuando ya no era capaz de contar con los recursos humanos suficientes para sostenerla.

La IA hará posible que incluso un grupo terrorista en sus horas más bajas pueda seguir manteniendo una elevada capacidad para seguir presente en la dimensión informativa. Más allá de la cantidad, la IA permite la sofisticación cualitativa. Los sistemas pueden analizar qué mensajes resuenan más en qué audiencias, optimizar contenido en tiempo real basándose en métricas de *engagement* y adaptar automáticamente narrativas para diferentes contextos culturales. La IA facilita la traducción automática y la adaptación

[5] LAKOMY, M. "Artificial Intelligence as a Terrorism Enabler? Understanding the Potential Impact of Chatbots and Image Generators on Online Terrorist Activities", *Studies in Conflict & Terrorism*, 2023. DOI: 10.1080/1057610X.2023.2183179 (consultado: 18/11/2025).
[6] TORRES SORIANO, M. R. "Cómo contener a un califato virtual", *Cuadernos de Estrategia*, nº 180 (Estrategias para derrotar al Dáesh y la reestabilización regional), 2016, pp. 167-194.

cultural: un mensaje extremista puede publicarse simultáneamente en todos los idiomas posibles, cada uno ajustado a los modismos locales para mejorar su eficacia.

Los *deepfakes* añaden una dimensión particularmente perversa. La capacidad de fabricar evidencia visual de eventos que nunca ocurrieron permite a grupos terroristas construir narrativas completas sobre atrocidades ficticias, ejecutar operaciones de falsa bandera sintéticas, o poner palabras en boca de líderes religiosos o políticos que nunca fueron pronunciadas[7]. En conflictos, donde las percepciones sobre la legitimidad moral son cruciales para el apoyo internacional, la capacidad de fabricar «evidencia» de atrocidades puede inclinar significativamente la opinión pública. Esta capacidad tiene implicaciones que van mucho más allá de la propaganda. La generación sintética de contenidos permite a grupos terroristas crear «ruido informacional» masivo que satura las capacidades de análisis de los servicios de inteligencia, dificulta la diferenciación entre amenazas reales y falsas alarmas, y erosiona la confianza pública en la información verificada.

Los *chatbots* conversacionales también pueden desempeñar el papel de «reclutadores virtuales». Imaginemos a un joven que entra a un foro de internet buscando sentido a su resentimiento; un *bot* terrorista podría interactuar con él haciéndose pasar por una persona real, escuchando sus quejas, validando sus emociones y gradualmente introduciendo la ideología violenta como respuesta.

La transición de radicalizadores humanos a sistemas algorítmicos no es meramente sustitutiva sino transformativa. Los agentes de radicalización que operan a través del ciberespacio no dejan de ser personas con una capacidad intelectual limitada, necesidades fisiológicas -como el sueño- o incluso residuos de empatía humana que ocasionalmente les puede generar dudas morales. Un operativo terrorista volcado en la captación online, por ejemplo, es capaz de mantener simultáneamente una docena de conversaciones con un cierto nivel de personalización. Un *chatbot*, por el contrario, tiene una escalabilidad ilimitada, puede protagonizar miles, cada una de ellas con una

[7] WHITTAKER, J.; ELLIS, B. *The Weaponisation of Deepfakes: Digital Deception, the Far Right, and the Threat to Democracy*, ICCT – The Hague, mayo de 2023. Disponible en: https://icct.nl/publication/weaponization-deepfakes-digital-deception-far-right (consultado: 18 de noviembre de 2025).

memoria contextual perfecta, adaptándose al idioma nativo del interlocutor, y desplegando una capacidad de aprendizaje continuo sobre qué estrategias persuasivas funcionan mejor con cada perfil psicológico. De igual modo, mientras que la neutralización de los agentes de radicalización suponía habitualmente una pérdida irreparable de capital humano para sus respectivas organizaciones, un *chatbot* puede ser replicado infinitamente y distribuido de manera descentralizada. Sin embargo, el cambio más inquietante es la forma en la que estas herramientas golpean las barreras que inhiben las conductas violentas. La investigación sobre radicalización violenta identifica[8] de manera consistente que la mayoría de los individuos con simpatías ideológicas extremistas nunca transitan a la violencia debido a factores inhibidores, como el miedo a consecuencias, los vínculos sociales disuasorios o la disonancia cognitiva moral. Los agentes de radicalización realizan una contribución crítica para superar esas barreras a través de la validación emocional, la racionalización teológica o ideológica, y la presión social. Una IA puede optimizarse mediante aprendizaje por refuerzo para perfeccionar estas técnicas, identificando automáticamente los argumentos, el *timing* y la tonalidad emocional que maximiza la probabilidad de que el individuo se involucre en una acción violenta. Sus víctimas nunca serán conscientes de que están siendo manipuladas, sino acompañadas por la única entidad que realmente las entiende.

En definitiva, el contraterrorismo se enfrenta a un desafío formidable. Los sistemas de detección de contenido extremista mejoran constantemente, pero siempre operan en un entorno de adaptación adversaria continua. Cada generación de algoritmos de detección genera una nueva oleada de técnicas de evasión, a lo que se añade la creatividad de unos actores que gozan de mayor libertad al no estar sujetos a límites morales o legales[9].

Sistemas de Análisis Predictivo: los sistemas de análisis predictivo basados en aprendizaje automático ofrecen a las agencias de seguridad la posibilidad de anticipar actos terroristas antes de que estos ocurran. La promesa es muy tentadora: algoritmos que identifican individuos radicalizados antes de que cometan actos violentos, que

[8] McCAULEY, C.; MOSKALENKO, S. "Mechanisms of Political Radicalization: Pathways Toward Terrorism", *Terrorism and Political Violence*, vol. 20, nº 3, 2008, pp. 415-433; BORUM, R. "Radicalization into Violent Extremism I: A Review of Social Science Theories", *Journal of Strategic Security*, vol. 4, nº 4, 2011, pp. 7-36.
[9] GILES, K.; HARTMANN, K.; MUSTAFFA, M. *The Role of Deepfakes in Malign Influence Campaigns*, NATO Strategic Communications Centre of Excellence, Riga, 2021. Disponible en: https://stratcomcoe.org/publications/the-role-of-deepfakes-in-malign-influence-campaigns/72 (consultado: 18 de noviembre de 2025).

detectan patrones de financiación invisible para los analistas humanos y que predicen objetivos probables y calendarios de ataque. Los algoritmos de *machine learning* pueden rastrear discursos de odio y expresiones violentas online para identificar comunidades virtuales donde está germinando la radicalización. Si un usuario comienza a glorificar atentados o a consumir contenido extremista de forma obsesiva, una IA podría asignarle una puntuación de riesgo y alertar a las autoridades. Asimismo, mediante análisis de series temporales y dinámicas sociales, puede detectar picos anómalos de actividad, como, por ejemplo, un incremento coordinado de búsquedas de términos sensibles que anticipen preparativos de ataque.

Del lado ofensivo, ¿podrían los grupos terroristas usar IA predictiva en su beneficio? Si bien carecen del acceso a macrodatos que tienen los Estados, en teoría un grupo sofisticado podría aplicar algoritmos a fuentes abiertas para mejorar su planificación táctica. También es concebible que la utilicen para seleccionar objetivos: recopilando información pública de posibles blancos (autoridades, infraestructuras críticas) y evaluando automáticamente vulnerabilidades o rutinas explotables.
Esta capacidad viene acompañada de dilemas profundos. Los sistemas de IA aprenden de datos históricos, perpetuando inevitablemente los sesgos existentes[10]. Un algoritmo entrenado con datos de ataques terroristas tenderá a identificar como sospechosos a individuos de determinados perfiles étnicos o religiosos, generando falsos positivos que no solo son éticamente problemáticos, sino operacionalmente contraproducentes, al desviar recursos de las amenazas reales.

Más allá de las cuestiones éticas, existe un problema epistemológico fundamental: el terrorismo es, por definición, un fenómeno de baja frecuencia. Los ataques exitosos son estadísticamente raros, lo que significa que cualquier sistema predictivo se enfrentará a una tasa de falsos positivos muy elevada. Incluso un sistema que lograse un 99% de precisión terminaría produciendo miles de falsas alarmas por cada amenaza genuina que consiga identificar. La cuestión no es si la IA puede ayudar en la predicción, sino si puede hacerlo de manera suficientemente fiable como para ser útil sin generar un daño adicional.

[10]TORRES SORIANO, M. R. *Espejismos del mañana. Promesas y fracasos de la predicción política*, Comares, Granada, 2025.

Reconocimiento Biométrico. Las tecnologías de reconocimiento facial, voz, análisis del movimiento, identificación vocal y otros marcadores biométricos han alcanzado niveles de precisión que hace tan sólo una década formaban parte del universo de la ciencia ficción. La combinación de estas capacidades con la omnipresencia de cámaras de vigilancia y la proliferación de bases de datos gubernamentales y privadas crea un entorno de vigilancia potencialmente total.

Para las agencias contraterroristas, esto representa una ventaja táctica extraordinaria. La capacidad de identificar automáticamente a individuos fichados en tiempo real, rastrear sus movimientos a través de espacios urbanos, o detectar comportamientos anómalos en multitudes ofrece herramientas decisivas para la prevención de atentados[11].

Para los terroristas, la proliferación de estas tecnologías es un obstáculo mayúsculo. Su espacio de anonimato se reduce a pasos agigantados cuando cualquier sistema de grabación, tanto público como privado, podría delatarlos. Han surgido casos de extremistas que tratan de burlar la vigilancia biométrica usando gafas especiales o maquillaje para confundir a los algoritmos faciales, o incluso alterando su modo de caminar. Sin embargo, esto resulta poco efectivo cuando estos mismos sistemas pueden reconocer, también, intenciones; como que alguien porte o vista con accesorios inusuales en ese contexto, lo que en sí mismo es una señal de alerta.

Sin embargo, la eclosión de la vigilancia alimentada por IA se produce en ambas direcciones. El reconocimiento facial lejos de ser una tecnología exclusivamente gubernamental, es ante todo un producto accesible a través de API's[12] comerciales y herramientas de código abierto. Un grupo terrorista podría, teóricamente, utilizar estas mismas capacidades para identificar objetivos de alto valor, rastrear los movimientos de las fuerzas policiales, o verificar la identidad de los infiltrados en sus organizaciones. La

[11] AKILLI, E. *Artificial Intelligence in Counterterrorism: Navigating the Intersection of Security, Ethics, and Privacy*, SETA Perspective, nº 73, 2024. Disponible en: https://www.setav.org/en/perspective-73 (consultado: 18 de noviembre de 2025).

[12] Una API (Interfaz de Programación de Aplicaciones) es un conjunto de reglas y protocolos que permite a las aplicaciones informáticas comunicarse y compartir datos y funcionalidades entre sí. Las API son fundamentales en el desarrollo de software moderno y permiten a los desarrolladores integrar servicios existentes sin tener que crearlos desde cero.

biometría puede ser también la vía de entrada a una nueva oleada de magnicidios. Imaginemos, por ejemplo, un pequeño dron autónomo programado para sobrevolar un evento público y buscar la cara de un líder político en concreto; una vez que se produjese la identificación, iniciaría el ataque sin necesidad de supervisión humana. En 2018, por ejemplo, ingenieros de IBM probaron un concepto llamado *DeepLocker*: un *malware* potenciado por IA que permanecía latente dentro de una aplicación de videoconferencia y solo activaba su carga maliciosa cuando la cámara detectaba el rostro específico de la víctima[13].

Sistemas Autónomos. Quizás el desarrollo más inquietante a largo plazo sea la convergencia entre la IA y los sistemas físicos autónomos[14]. El uso terrorista de drones comerciales dejó hace tiempo de ser una hipótesis de futuro para convertirse en una tendencia creciente. Estado Islámico es un claro ejemplo de su empleo para ataques con explosivos en Siria e Irak[15]. La etapa actual es la de una evolución cualitativa: drones que no requieren pilotaje remoto, que pueden operar en enjambres coordinados mediante IA, que son capaces de identificar objetivos de manera autónoma y adaptarse en tiempo real a las contramedidas. La barrera técnica y económica para estas capacidades desciende año tras año. Nos estamos adentrando en el escenario que describía en 2017 un popular vídeo de ficción titulado *Slaughterbots*[16], el cual trataba de concienciar sobre la necesidad de regular estas tecnologías, mostrando un hipotético asalto con miles de nanodrones autónomos liberados en una universidad y en el Capitolio de los Estados Unidos, lo que permitía matar selectivamente a personas por su perfil en redes sociales. Un solo vehículo podría transportar una cantidad abrumadora de micro-drones asesinos programados para matar solo a una categoría particular de personas (por raza, afiliación política, etc.), generando la paradoja de que a partir de la

[13] IBM NEWSROOM. "DeepLocker: el francotirador más certero y letal contra la ciberdelincuencia", *IBM Newsroom España*, 14 de diciembre de 2018. Disponible en: https://es.newsroom.ibm.com/2018-12-14-DeepLocker-el-francotirador-mas-certero-y-letal-contra-la-ciberdelincuencia (consultado: 18 de noviembre de 2025).

[14] UNITED NATIONS INTERREGIONAL CRIME AND JUSTICE RESEARCH INSTITUTE (UNICRI). *Algorithms and Terrorism: The Malicious Use of Artificial Intelligence for Terrorist Purposes*, 2021. Disponible en: https://unicri.it/Publications/Algorithms_and_Terrorism (consultado: 18 de noviembre de 2025).

[15] RASSLER, D. *The Islamic State and Drones: Supply, Scale, and Future Threats*, Combating Terrorism Center at West Point, julio de 2018. Disponible en: https://ctc.westpoint.edu/wp-content/uploads/2018/07/Islamic-State-and-Drones-Release-Version.pdf (consultado: 18 de noviembre de 2025).

[16] DUST. "Sci-Fi Short Film "Slaughterbots"" https://www.youtube.com/watch?v=O-2tpwW0kmU(consultado: 18 de noviembre de 2025).

discriminación de objetivos también se puede generar un arma de destrucción masiva completamente nueva.

Un dilema de difícil resolución es cómo integrar la IA en las decisiones letales de forma responsable. Si bien los Estados democráticos han apostado por la permanencia del elemento humano en el circuito de decisión, sin embargo, la velocidad de los eventos lo convierte en un lastre cuando todo sucede en microsegundos. Esa asimetría moral favorece al actor fuera de la ley: mientras las fuerzas del orden dudan o limitan sus algoritmos por normas éticas, el terrorista desplegará la IA en su versión más agresiva.
Por supuesto, los Estados no están cruzados de brazos. Muchas de estas tecnologías autónomas han sido desarrolladas originariamente en el ámbito de la innovación militar. En el plano antiterrorista, se están desplegando láseres e inhibidores de frecuencia guiados por IA para derribar de manera instantánea drones hostiles. En aeropuertos y eventos deportivos de alto perfil ya es habitual ver zonas de exclusión aérea con sensores anti-drones. Hacia 2035, es esperable que existan burbujas defensivas automatizadas: redes de vigilancia que detecten la entrada de cualquier plataforma no autorizada en un espacio crítico y lo neutralicen autónomamente. Sin embargo, esta es otra carrera tecnológica: por cada contramedida, surgen drones más sigilosos (materiales no detectables por radar, rutas preprogramadas para evitar *geofencing*[17], etc.).

Tres escenarios divergentes

Escenario optimista: La IA como ventaja decisiva del Estado

En este escenario, los Estados logran mantener una ventaja tecnológica significativa en el desarrollo y despliegue de sistemas de IA para apoyar el contraterrorismo. Los servicios de inteligencia se benefician de recursos superiores, acceso a datos masivos y una estrecha colaboración con las empresas tecnológicas líderes, lo que les permite desarrollar capacidades de vigilancia, análisis y predicción que superan ampliamente cualquier iniciativa de una organización terrorista[18]. Al mismo tiempo, establecen

[17] El *geofencing* es una tecnología que crea una valla virtual alrededor de una ubicación geográfica para generar una acción o alerta cuando un dispositivo entra o sale de esa zona.
[18] SINGER, P. W. *Insurgency in 2030: A Primer on the Future of Technology and COIN*, New America Foundation, 2019. Disponible en: https://www.newamerica.org/international-security/reports/insurgency-2030/ (consultado: 18 de noviembre de 2025).

regulaciones internacionales que limitan el acceso a las tecnologías más peligrosas, siguiendo el modelo de los regímenes de no proliferación de armas, pero adaptados a la era digital (controles de exportación de algoritmos sensibles, seguimiento de componentes clave, etc.). Los gobiernos comparten en tiempo real flujos de datos (lista de viajeros a riesgo, biometría de combatientes extranjeros retornados, identidades falsas detectadas, etc.) mediante plataformas seguras que cruzan de manera automatizada la información. La interoperabilidad de los datos sobre individuos de interés policial alcanza un nivel inédito, haciendo muy difícil que un terrorista conocido pase desapercibido al cruzar las fronteras. Como consecuencia, la logística terrorista es cada vez más local.

En este futuro, la brecha tecnológica entre los Estados y los grupos terroristas se ha ampliado aún más. Los sistemas de análisis predictivo alcanzan niveles que permiten identificar procesos de radicalización en etapas tempranas, no mediante perfiles étnicos o religiosos discriminatorios, sino a través del análisis de patrones de comportamiento digital que indican de manera genuina la radicalización violenta. La combinación del procesamiento del lenguaje natural, el análisis de redes sociales y los modelos psicológicos hacen posibles las intervenciones preventivas, lo que permite derivar a individuos en riesgo hacia programas de desradicalización antes de que cometan un delito.

En el ámbito operativo, el reconocimiento biométrico ubicuo hace virtualmente imposible para terroristas fichados moverse por espacios públicos sin detección. Los sistemas de IA coordinan automáticamente cámaras de vigilancia, sensores y bases de datos distribuidas para mantener seguimiento en tiempo real de los sospechosos. Cuando se detectan patrones de comportamiento previos a un ataque (adquisición de precursores químicos, reconocimiento de objetivos, comunicaciones encriptadas con células conocidas, etc.) las alertas se generan de manera automatizada.
Aunque los grupos extremistas siguen generando propaganda, esta pierde efectividad. Los algoritmos de detección de contenido radical, entrenados en *datasets* masivos y capaces de identificar no solo imágenes y texto, sino contextos semánticos sutiles,

eliminan el material ilícito de las plataformas mayoritarias de manera instantánea[19]. Los *deepfakes*, aunque son técnicamente indistinguibles del contenido auténtico, son identificados mediante análisis forense digital avanzado y «marcas de agua» imperceptibles, las cuales se incorporarán por defecto en todas las cámaras y dispositivos de grabación. Además, la sociedad ha elevado su conciencia y educación digital, los programas de alfabetización mediática han generado su efecto, y la población tiene suficientes competencias para detectar estas falsificaciones y desconfiar de las fuentes no verificadas[20].

En el frente operativo, los cuerpos de seguridad están altamente tecnificados. Las unidades policiales han sido equipadas con gafas de realidad aumentada conectadas a sistemas de reconocimiento facial en la nube: al patrullar un aeropuerto o estación, cada agente recibe en su visor alertas sobre si entre la multitud aparece alguien con una orden de captura o está vinculado al terrorismo. Los drones de vigilancia autónomos sobrevuelan las zonas sensibles las 24 horas, detectando comportamientos sospechosos y guiando a los equipos de respuesta. En las salas de crisis, los asistentes de IA integran datos de múltiples fuentes y proponen cursos de acción óptimos, acelerando enormemente la toma de decisiones ante incidentes.

El resultado es un declive sostenido del terrorismo transnacional. Sin espacios seguros en el mundo digital, con capacidades operativas constantemente frustradas por la vigilancia predictiva, y enfrentándose a sociedades cada vez más resilientes a la propaganda extremista, las organizaciones violentas se marchitan. No desaparecen completamente, pero quedan reducidos a la marginalidad operativa, incapaces de ejecutar los ataques espectaculares que fueron su sello distintivo en las primeras décadas del siglo XXI.

[19] NATIONAL COUNTERTERRORISM CENTER (NCTC). *Emerging Technologies May Heighten Terrorist Threats*, First Responders Toolbox nº 134s, marzo de 2021. Disponible en: https://www.odni.gov/files/NCTC/documents/jcat/firstresponderstoolbox/134s_-_First_Responders_Toolbox_-_Emerging_Technologies_May_Heighten_Terrorist_Threats.pdf (consultado: 18 de noviembre de 2025).

[20] OSCE. *Artificial Intelligence in the Context of Preventing and Countering Violent Extremism and Terrorism: Challenges, Risks and Opportunities*, 2024. Disponible en: https://www.osce.org/secretariat/553366 (consultado: 18 de noviembre de 2025).

«ste escenario optimista no está exento de costes. La sociedad que emerge es una sociedad vigilada, donde la privacidad se sacrifica sistemáticamente en el altar de la seguridad. Los errores algorítmicos, aunque estadísticamente raros, tienen consecuencias devastadoras para individuos inocentes que quedan marcados como amenazas. El debate público sobre los límites aceptables de la vigilancia se vuelve progresivamente más tenso, generando fricciones entre seguridad y libertades civiles que definen la política democrática de la época.

Escenario pesimista: un terrorismo sobrealimentado con IA

En este escenario alternativo, la difusión de capacidades de IA es demasiado rápida y amplia como para que los Estados mantengan una ventaja significativa. La proliferación de modelos *open source*, la disponibilidad de poder computacional en la nube y la erosión de barreras técnicas democratizan el acceso a las herramientas más avanzadas. Varias dinámicas contribuyen a este futuro sombrío: su rápida difusión se produce sin que exista la posibilidad de implementar unos controles efectivos. Los gobiernos siguen mostrándose lentos a la hora de responder, ya sea por trabas legales, falta de inversión o por haber subestimado inicialmente la amenaza. Las élites políticas son incapaces de entender la magnitud de la brecha de seguridad que se está creando. Lo que los servicios de inteligencia pueden hacer también puede ser replicado por los grupos terroristas más capaces, especialmente si cuenta con algún tipo de respaldo por parte de regímenes políticos dispuestos a instrumentalizar el terrorismo para alcanzar sus objetivos.

Existen organizaciones terroristas que consiguen incorporar a sus filas especialistas en el empleo de la IA, reclutados de universidades punteras fuera del ámbito occidental, operadores desmovilizados de conflictos bélicos que han finalizado, o simplemente autoformados mediante los abundantes recursos disponibles en internet. Estos «tecnólogos del terror» generan capacidades que se adaptan de manera específica a las necesidades operativas de las organizaciones violentas.

La propaganda alcanza niveles de sofisticación sin precedentes. Los *deepfakes* son indistinguibles de contenido genuino incluso para los sistemas de detección forense. Hay vídeos de ejecuciones fabricados completamente mediante IA circulando en la red, generando ansiedad social sin la necesidad de una violencia real. Cada usuario recibe

mensajes de radicalización específicamente optimizados para sus características psicológicas, miedos, frustraciones y vulnerabilidades, las cuales han sido identificadas mediante el análisis automatizado de su huella digital.

Las operaciones terroristas se vuelven más letales y difíciles de prevenir. Los grupos utilizan análisis predictivo no solo para evitar su detección —tarea para la cual los Estados mantienen una cierta ventaja en datos— sino para optimizar el impacto de sus ataques. Los ataques de drones autónomos se vuelven rutinarios: enjambres de pequeños UAVs comerciales, coordinados mediante IA, atacan simultáneamente múltiples objetivos blandos, saturando las capacidades de respuesta policial. Pero también se disparan los ataques selectivos. Los terroristas se plantean la viabilidad de los asesinatos contra objetivos de alto impacto. Los algoritmos rastrean durante meses las apariciones públicas de las víctimas y sus redes sociales para predecir con precisión dónde puede ser encontrado, posteriormente, un dron con reconocimiento facial aguarda oculto en las inmediaciones y ejecuta con éxito el ataque en el momento adecuado. Este tipo de ataques quirúrgicos, pero automatizados, genera una profunda incertidumbre en las clases dirigentes. La sensación de vulnerabilidad erosiona la moral de los gobiernos y socava la confianza ciudadana.

La financiación terrorista se hace casi imposible de rastrear. Las criptomonedas, combinadas con sistemas de IA que optimizan constantemente las rutas de blanqueo, permiten flujos de fondos prácticamente indetectables. Los sistemas automatizados generan redes de empresas fantasma, cuentas intermedias y transacciones aparentemente legítimas que dificultan el análisis incluso para los algoritmos más sofisticados de inteligencia financiera.

En los regímenes autoritarios y en las zonas donde se da un vacío de autoridad, ciertos gobiernos operan de manera clandestina para proveer a los grupos terroristas de herramientas avanzadas para que actúen como *proxies*. La difuminación de los límites entre el terrorismo y la guerra híbrida entre Estados paraliza la acción colectiva internacional.

Los servicios de seguridad, aunque también están equipados con tecnologías punteras, se encuentran en una carrera tecnológica donde las ventajas son temporales y

asimétricas. Cada sistema de detección se enfrenta a múltiples opciones de evasión. El terrorismo no aumenta necesariamente en frecuencia —los ataques exitosos pueden incluso disminuir— pero cuando ocurren son devastadoramente efectivos y traumáticamente impredecibles.

Los Estados, empujados por los acontecimientos, pueden llegar tomar medidas extremas y contraproducentes. Por desesperación, algunos gobiernos restringen internet o bloquean plataformas virtuales dañando las libertades y la economía digital. Otros adoptan vigilancia masiva intrusiva intentando cazar terroristas antes de que actúen, lo que genera controversia y erosiona las instituciones democráticas. En suma, el escenario pesimista no solo ve a terroristas triunfantes en golpes tácticos, sino produciendo un clima de crisis prolongada que lleva a errores estratégicos de los propios Estados, debilitando los valores que buscan proteger.

Escenario Intermedio: un equilibrio inestable

El escenario de equilibrio es el más complejo de describir. No es ni la victoria decisiva del Estado ni el triunfo de un terrorismo sobrealimentado por el algoritmo, sino un equilibrio dinámico e inestable donde ventajas y vulnerabilidades se distribuyen de manera desigual y cambiante. En este futuro, muchos de los hechos que se describen en los escenarios anteriores efectivamente ocurren, pero se compensan mutuamente.

La IA proporciona ventajas significativas al contraterrorismo en algunos dominios mientras crea vulnerabilidades explotables por sus adversarios en otros. El ritmo del cambio es tan rápido que surgen divisiones temporales claras: lo que hoy da ventaja al terrorista, en unos meses queda anulado, y viceversa. Los Estados democráticos mantienen supremacía en áreas que requieren recursos masivos: supercomputación, acceso a datos de grandes prestatarios de servicios de comunicación, coordinación internacional, pero se enfrentan a asimetrías en áreas donde los pequeños grupos pueden ser desproporcionadamente efectivos.

La propaganda es el ejemplo paradigmático. Las plataformas de internet mayoritarias desarrollan capacidades sofisticadas de detección y eliminación de contenido extremista, pero el contenido simplemente migra a espacios menos regulados y reacios a cooperar:

aplicaciones de mensajería encriptada, redes descentralizadas, plataformas de nicho con moderación laxa. El juego del gato y el ratón se acelera mediante IA en ambos lados, pero nunca se resuelve definitivamente.

Los grandes ataques terroristas disminuyen en frecuencia, pero aumentan en sofisticación. Los grupos más primitivos son efectivamente neutralizados por la vigilancia mejorada. Los atacantes solitarios son detectados en etapas cada vez más tempranas. Pero persiste un núcleo irreductible de células profesionales, técnicamente competentes y con una clara vocación hacia el largo plazo. Estos grupos, adoptan la IA selectivamente, allí donde proporciona una clara ventaja, ejecutan ataques espaciados en el tiempo, pero devastadores en impacto.

Una característica del escenario intermedio es que coexisten periodos de calma y picos de crisis. Por ejemplo, tras un año de ningún atentado importante (los estados han frustrado varios, la disuasión parece funcionar), un evento inesperado rompe la racha: un nuevo grupo con gran conocimiento tecnológico surge y comete un ataque exitoso que obliga a actualizar todos los protocolos. La sensación pública es de incertidumbre, pero no de pánico constante; la amenaza terrorista es solo una de las varias preocupaciones de seguridad, intermitente en su manifestación. La ciudadanía aprende a vivir con un riesgo manejable pero latente. La sociedad desarrolla mayor resiliencia psicológica al terrorismo, en parte porque la saturación de contenido sintético genera cierta inmunización. Cuando todo puede ser falso, la conmoción ante el contenido extremo disminuye. Los *deepfakes* se vuelven tan comunes que su impacto propagandístico se diluye. Sin embargo, esto erosiona la confianza en la información verificable, generando un entorno donde el debate público sobre las amenazas reales se contamina constantemente con todo tipo de desinformación.

No hay un tratado global sobre IA y terrorismo, aunque sí cooperación técnica en foros multilaterales para intercambiar mejores prácticas. Cada país lidia con el problema según sus capacidades: las naciones avanzadas tecnológicamente mantienen a raya la mayoría de las amenazas, mientras que las regiones más inestables sufren en mayor medida la brecha tecnológica. Esta desigualdad hace que persista la violencia política en zonas donde los Estados son más frágiles, donde el uso de la IA es más rudimentario, pero suficiente para para desafiar a las fuerzas locales. En cambio, en los

países más desarrollados, aunque siguen produciéndose intentos de atentados, la mayoría de las operaciones consiguen ser desbaratadas gracias a una infraestructura de seguridad inteligente.

Los dilemas éticos de la IA en contraterrorismo se vuelven batallas políticas permanentes. Los sistemas de vigilancia predictiva existen y funcionan, pero su uso está perpetuamente cuestionado, limitado por regulaciones en constante cambio, y sujeto a escrutinio judicial. Cada ataque exitoso genera demandas de mayor vigilancia. Cada falso positivo que arruina una vida, supone una enmienda al sistema. El péndulo oscila continuamente.

En este escenario, el terrorismo no desaparece ni se transforma en una amenaza existencial. Persiste como una amenaza manejable pero no eliminable, requiriendo vigilancia constante, adaptación y aceptación de que la seguridad absoluta es inalcanzable. La IA transforma las herramientas disponibles para ambos lados, pero no altera fundamentalmente el equilibrio estratégico del conflicto.

¿Qué nos dicen estos escenarios?

Los escenarios expuestos en este documento no son predicciones sino exploraciones de posibilidades, intentos de cartografiar un espacio de futuros potenciales que dependen de decisiones que aún no hemos tomado y desarrollos que aún no han ocurrido.
Algunas lecciones, sin embargo, emergen con cierta claridad.

En primer lugar, la IA no es una panacea, ni una fatalidad inevitable. No resolverá mágicamente el problema del terrorismo ni convertirá a los grupos terroristas en amenazas existenciales. Es una herramienta, y como toda tecnología, su impacto depende de cómo se use, quién la usa, y en qué contexto.

En segundo lugar, las asimetrías importan más que las capacidades absolutas. El terrorismo ha funcionado siempre mediante explotación de estas brechas: grupos pequeños que consiguen imponer costes desproporcionados a Estados mucho más poderosos. La IA crea nuevas asimetrías en ambas direcciones. Los países mantienen ventajas en recursos computacionales, acceso a datos y capacidad de coordinación.

Pero los actores no estatales pueden ser desproporcionadamente efectivos en áreas donde la agilidad, la creatividad y la disposición a asumir riesgos compensen sus limitados recursos.

La dimensión cognitiva del conflicto se hará aún más central. El terrorismo ha sido siempre, en palabras de Brian Jenkins, «teatro"[21]. La violencia física es instrumental; el objetivo es psicológico y político. La IA transforma radicalmente el escenario donde este drama se representa. En un mundo donde la fabricación de realidades alternativas es trivial desde el punto de vista técnico, la lucha por la verdad se vuelve tan crucial como la batalla por la seguridad física.

Los dilemas éticos no tienen respuestas técnicas. Las decisiones sobre cuánta privacidad merece la pena sacrificar a cambio de seguridad, cuánta vigilancia es aceptable en una democracia, qué errores algorítmicos son tolerables o quién debe rendir cuentas cuando los sistemas de IA fallan, son fundamentalmente políticas y morales, no técnicas. Siempre existirá la tentación de «tecnocratizar" estas decisiones —delegarlas a algoritmos o expertos. Sin embargo, son decisiones que definen profundamente el tipo de sociedad que queremos ser.

Pero, ante todo, debemos tener claro que la peor respuesta a la incertidumbre es la parálisis. Que el futuro sea incierto no significa que todas las opciones sean igualmente probables o deseables. Las decisiones que tomemos hoy —sobre gobierno de la IA, marcos regulatorios, inversiones en capacidades, educación pública, etc.— influirán significativamente en qué escenarios se materializan y cuáles no.

El horizonte 2035 no está tan lejos. Las tecnologías que definirán ese futuro ya existen y maduran a un ritmo frenético. Los grupos terroristas que operarán entonces ya existen. Las agencias de seguridad que los combatirán son las actuales. No estamos especulando sobre un futuro remoto, sino preparándonos para uno inminente.

[21] JENKINS, B. M. "International Terrorism: A New Mode of Conflict", *Research Paper*, RAND Corporation, 1974.

La historia nos enseña que la tecnología raramente resuelve nuestros problemas fundamentales. Internet no eliminó el terrorismo; lo transformó. La IA hará lo mismo. La cuestión no es si el terrorismo persistirá, sino qué forma adoptará y qué precio estamos dispuestos a pagar para combatirlo.

*Manuel R. Torres Soriano**
Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
@mrtorsor

Documentos

INVESTIGACIÓN

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3

índice

Documentos
INVESTIGACIÓN

1291 Defensa 5.0: desafíos estratégicos y oportunidades tecnológicas para España.
Sonia Benito Hernández, Antonio Fonfría Mesa y David Ramírez Morán

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

01/2026 13 de enero de 2026

Sonia Benito Hernández, Antonio Fonfría Mesa y David Ramírez Morán

Defensa 5.0: desafíos estratégicos y oportunidades tecnológicas para España

Defensa 5.0: desafíos estratégicos y oportunidades tecnológicas para España

Resumen:

En el contexto actual de transformación tecnológica y geopolítica, España se enfrenta a un desafío estructural: el bajo crecimiento de la productividad total de los factores, especialmente en su sector industrial, en comparación con otros países de la Unión Europea. Esta debilidad limita su competitividad y capacidad de innovación, lo que hace urgente la adopción de tecnologías avanzadas y su integración efectiva en el modelo de negocio. En el ámbito de la defensa, este reto adquiere una dimensión estratégica, ya que no basta con participar en consorcios internacionales; es necesario consolidar un ecosistema nacional de innovación capaz de generar tecnologías soberanas, sostenibles y alineadas con las prioridades y necesidades del país. Para lograrlo, se requiere impulsar capacidades críticas como la ciberseguridad, la inteligencia artificial aplicada al entorno militar o la industria naval inteligente, además de fomentar la colaboración público-privada y fortalecer la transferencia tecnológica entre universidades, centros de investigación y empresas. Este enfoque permitiría reducir la dependencia tecnológica externa, reforzar la autonomía estratégica europea y posicionar a España como actor relevante en el panorama global. En este marco, la pregunta central que guía esta investigación es: ¿Puede España consolidar un ecosistema nacional de innovación en defensa que impulse su productividad y autonomía tecnológica?

Palabras clave:

Industria 5.0; desarrollo tecnológico; defensa estratégica; ecosistema colaborativo; autonomía nacional.

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

Defence 5.0: Strategic Challenges and Technological Opportunities for Spain

Abstract:

In the current context of technological and geopolitical transformation, Spain faces a structural challenge: the low growth of the total factor productivity, particularly in its industrial sector, compared to other European Union countries. This weakness limits its competitiveness and innovation capacity, making an urgency of the adoption of advanced technologies and its effective integration in the business model. In the field of defence, this challenge acquires a strategic dimension, as mere participation in international consortia is not sufficient; it is a necessity to consolidate a national innovation ecosystem, capable of generating sovereign, sustainable technologies aligned with the country's priorities and needs. Achieving this requires the development of critical capabilities such as cybersecurity, artificial intelligence applied to military environments, or smart naval industry, as well as fostering public-private collaboration and strengthening technology transfer between universities, research centres, and companies. This approach would help reduce external technological dependence, reinforce European strategic autonomy, and position Spain as a relevant actor in the global landscape. Within this framework, the central research question guiding this study is: Can Spain consolidate a national defence innovation ecosystem that enhances its productivity and technological autonomy?

Keywords:

industry 5.0; technological development; strategic defence; collaborative ecosystem; national autonomy.

Introducción

El siglo XXI se caracteriza por una aceleración sin precedentes de la evolución tecnológica, con un impacto directo en todos los ámbitos de la vida humana, incluida la seguridad y la defensa. Tras la consolidación del paradigma de la Industria 4.0, centrado en la digitalización, la automatización y el uso intensivo de datos, comienza a emerger la Industria 5.0, un concepto que busca ir más allá de la eficiencia productiva para situar al ser humano, la sostenibilidad y la resiliencia en el centro de los procesos productivos.

La Industria 4.0, también conocida como la cuarta revolución industrial, fue popularizada por Schwab (2016), fundador y presidente ejecutivo del Foro Económico Mundial, quien la definió como una revolución singular en su escala, alcance y complejidad, debido a la fusión de esferas físicas, digitales y biológicas y su impacto transversal en instituciones, industrias e individuos. Schwab situó el inicio de este cambio paradigmático a finales del siglo XX y comienzos del XXI, impulsado por Internet móvil, sensores más potentes y asequibles, y la evolución de la inteligencia artificial y el aprendizaje automático. Así, la Cuarta Revolución Industrial no surge de una innovación aislada, sino de la confluencia acelerada de múltiples desarrollos tecnológicos que redefinieron los modelos de producción, el empleo y la interacción social. En el ámbito de la defensa, estas tecnologías permiten la automatización de procesos, la mejora en la toma de decisiones operativas y el desarrollo de sistemas autónomos y conectados. Según Corzo-Ussa et al. (2022), la aplicación de la Industria 4.0 en defensa representa una oportunidad estratégica para reducir brechas tecnológicas y fortalecer capacidades soberanas en países como España.

Por su parte, la Industria 5.0, promovida por la Unión Europea desde 2021 (Carayannis y Morawska-Jancelewicz, 2022), representa una evolución del paradigma anterior. Este enfoque incorpora principios éticos y sociales en el diseño de sistemas tecnológicos, priorizando la colaboración entre humanos y máquinas y la sostenibilidad en sus ámbitos ambiental y social. Travez Tipan y Villafuerte Garzón (2023) destacan que esta nueva etapa se apoya en tecnologías como la IA, el IoT, la realidad extendida y los cobots (robótica colaborativa), pero con una orientación hacia el valor social y la responsabilidad tecnológica. Así, mientras la Industria 4.0 se caracteriza por la automatización intensiva, la interconexión digital y el uso de tecnologías para optimizar procesos productivos, la Industria 5.0 propone una reintegración del ser humano en el centro del sistema

productivo, mediante la colaboración con una evolución de estas tecnologías, orientando la innovación hacia la sostenibilidad, la resiliencia y el bienestar social (Pérez-Domínguez et al., 2023).

La bibliografía reciente, junto con autores de referencia en campos como la industria, el marketing, la ingeniería y la empresa, ponen de manifiesto esta transición. Entre las obras de referencia se encuentra Marketing 5.0: Technology for Humanity de Kotler et al., (2021), que analiza cómo las tecnologías emergentes no solo transforman la producción, sino también la relación entre instituciones, empresas y ciudadanía. Desde el ámbito estrictamente industrial, destacan publicaciones como Industry 5.0: Concepts and Strategies for Digital Transformation (Kaswan et al., 2023), que aborda el papel de la inteligencia artificial (IA) y la digitalización en esta nueva era. Asimismo, trabajos como Smart Organizations in Industry 5.0: A Human-Centric Approach (Saniuk et al., 2022) e Industria 5.0: un enfoque centrado en el ser humano (Castellanos Alba, 2023) refuerzan la idea de que el nuevo paradigma no se limita a lo técnico, sino que incorpora consideraciones éticas, sociales y de sostenibilidad.

En paralelo, distintos foros internacionales constituyen espacios de referencia para el debate y la construcción de consensos en torno a la Industria 5.0. Entre ellos destacan el World Industry 5.0 Forum, que aborda la convergencia entre tecnología, sostenibilidad e innovación humana; el Foro Transfiere, celebrado en Málaga, que se ha consolidado como un punto de encuentro europeo en ciencia y tecnología; y encuentros como el Foro Personas e Industria en la Era de la Sociedad 5.0 (Universidad de los Andes, 2025) o el Forging Forum, que ponen de relieve la interacción entre el desarrollo industrial, la responsabilidad medioambiental y el bienestar social. También cabe mencionar el International Workshop on Industry 5.0 and Society 5.0 (IWIS), que reúne a investigadores internacionales para analizar tanto los beneficios como las barreras de este nuevo paradigma.

En el caso de España, la transición hacia una economía 5.0 requiere una reindustrialización inteligente, sustentada en la digitalización, la sostenibilidad y la resiliencia. Según el informe elaborado por PwC y Siemens (2025), esta transformación podría incrementar el peso de la industria del 16 % al 18 % del PIB en la próxima década, siempre que se prioricen inversiones estratégicas en infraestructuras, talento y tecnologías disruptivas. En paralelo, España está plenamente integrada en un

ecosistema de seguridad compartida, tanto en el marco de la Unión Europea como en el de la OTAN. En este contexto, la innovación tecnológica se convierte en un factor clave para reforzar la interoperabilidad con los aliados y garantizar la autonomía estratégica. Programas europeos como el Fondo Europeo de Defensa (FED) y el proyecto FCAS (Future Combat Air System), junto con iniciativas nacionales impulsadas por el Ministerio de Defensa, reflejan un compromiso creciente con la innovación disruptiva que esta revolución representa.

Además, el grave problema de la falta de crecimiento de la productividad total de los factores en la economía española y, particularmente, en su industria, en comparación con otros países de la Unión Europea, constituye un factor clave para la adopción de nuevas tecnologías. En este contexto, el desafío para España va más allá de la mera participación en consorcios internacionales y exige la consolidación de un ecosistema nacional de innovación en defensa, capaz de generar tecnologías soberanas y sostenibles en el tiempo. Esto implica no sólo el impulso de capacidades críticas en ámbitos como la ciberseguridad, la inteligencia artificial aplicada al entorno militar o la industria naval inteligente, entre otras, sino también el fomento de la colaboración público-privada, el fortalecimiento de la transferencia tecnológica entre universidades, centros de investigación y empresas, y la garantía de que las soluciones desarrolladas respondan a las prioridades estratégicas del país. En última instancia, la construcción de este ecosistema resulta esencial para reducir dependencias externas, reforzar la autonomía estratégica europea y posicionar a España como un actor relevante en el panorama tecnológico global de la defensa.

Por este motivo, analizar la transición de la Industria 4.0 a la Industria 5.0 en el sector de la defensa resulta crucial para identificar tanto las oportunidades estratégicas como los riesgos derivados de este proceso. España, como potencia media con un papel relevante en la seguridad europea y mediterránea, no puede adoptar una posición meramente receptora de tecnologías extranjeras. La innovación en defensa no sólo contribuye a mejorar la eficacia militar, sino que también genera efectos positivos en la economía nacional, fomenta el empleo altamente cualificado, impulsa la competitividad internacional y proporciona a las Fuerzas Armadas los medios adecuados para afrontar el conflicto actual, en el que la tecnología, como ha ocurrido históricamente, constituye un elemento clave para medir la capacidad operativa de los ejércitos.

Por otra parte, la transición hacia la Defensa 5.0 plantea desafíos transversales que van mucho más allá de lo puramente tecnológico, integrando dimensiones éticas, legales y estratégicas. Entre ellos, se encuentra la necesidad de establecer marcos claros para el uso responsable de la inteligencia artificial, garantizar la regulación y supervisión de sistemas autónomos en operaciones militares y promover prácticas de sostenibilidad en toda la cadena de producción y mantenimiento de la industria de defensa. De manera complementaria, resulta fundamental fortalecer la resiliencia frente a ciber amenazas, dado que la interconexión de sistemas y la dependencia de plataformas digitales avanzadas incrementan tanto la exposición a riesgos, como la criticidad de las infraestructuras. Este conjunto de retos subraya que la Industria 5.0 no es solo una cuestión de innovación tecnológica, sino un proceso complejo de transformación institucional y estratégica.

El propósito central de este trabajo es analizar la transición de la Industria 4.0 hacia la denominada Industria 5.0 en el sector de la defensa, prestando especial atención a los retos y oportunidades que esta transformación plantea para España. En este sentido, el artículo busca, en primer lugar, definir con claridad el concepto de Defensa 5.0 y poner de relieve sus diferencias respecto al paradigma anterior. Asimismo, se pretende examinar el papel de España en este proceso de cambio, tanto en su inserción en el marco internacional, a través de la Unión Europea y la OTAN, como en el fortalecimiento de un ecosistema nacional de innovación capaz de generar capacidades propias.

El artículo también se propone explorar de manera detallada la aplicación de las tecnologías 5.0 en distintos subsectores de la defensa, desde el ámbito aeronáutico, terrestre y naval, hasta la consultoría e ingeniería, la ciberseguridad y el ecosistema emergente de startups y empresas deeptech. Con ello, se pretende ofrecer una visión integral de cómo la innovación se materializa en diferentes áreas de las Fuerzas Armadas y de la industria nacional, y de qué manera puede contribuir a reforzar la autonomía estratégica y la competitividad tecnológica de España. Finalmente, se busca identificar los principales retos que la Defensa 5.0 plantea, tales como la soberanía tecnológica, la interoperabilidad con aliados o los dilemas éticos derivados del uso de sistemas autónomos y, a su vez, señalar las oportunidades que ofrece en términos de liderazgo europeo, desarrollo industrial y fortalecimiento de la seguridad nacional.

En este contexto, resulta pertinente preguntarse cómo España puede aprovechar esta transición para fortalecer su autonomía estratégica y desarrollo tecnológico en defensa. Por ello, la pregunta de investigación que guía este estudio puede formularse del siguiente modo: ¿cómo puede España aprovechar la transición hacia la Defensa 5.0 para reforzar su autonomía estratégica, su capacidad de innovación y su papel dentro de los marcos europeos, atlánticos y globales de seguridad?

La estructura del artículo responde a esta lógica de análisis progresivo. El epígrafe 2 se centra en explicar la evolución de la Industria 4.0 hacia la 5.0, con un enfoque en las implicaciones concretas que este cambio supone para el ámbito militar. En el apartado 3 se presenta un panorama general de la situación de España en materia de innovación en defensa, prestando atención tanto a los marcos institucionales como a los principales actores industriales. El punto 4 aborda la aplicación sectorial de las tecnologías 5.0 en las distintas áreas de la defensa. Finalmente, el apartado 5 ofrece las conclusiones del trabajo, sintetizando los hallazgos principales y apuntando las perspectivas de futuro en el horizonte de la Defensa 5.0.

De la Industria 4.0 a la 5.0 en el sector de la defensa

Principales tecnologías de la Industria 4.0: limitaciones y desafíos en el ámbito militar

En el ámbito de la defensa, la industria 4.0 ha permitido transformar la planificación, operación y mantenimiento de sistemas militares mediante la automatización inteligente, la conectividad en tiempo real y el análisis predictivo. Entre las principales tecnologías aplicadas a defensa destacan:

- Internet de las Cosas (IoT) y su derivado militar, el Internet of Battlefield Things (IoBT), que permite la interconexión de sensores, vehículos, armas y sistemas logísticos para mejorar la conciencia situacional y la toma de decisiones en tiempo real (Riola et al., 2020).
- Inteligencia Artificial (IA), utilizada para el análisis de datos operacionales, la detección de amenazas, la optimización logística y el control de sistemas autónomos (Corzo-Ussa et al., 2022).

- Big Data y analítica avanzada, que permiten procesar grandes volúmenes de información provenientes de múltiples fuentes (satélites, radares, redes tácticas) para generar inteligencia operativa y logística.
- Robótica, aplicada en tareas de desminado, vigilancia, mantenimiento y apoyo logístico en entornos hostiles.
- Gemelos digitales, que replican virtualmente sistemas militares para simular escenarios, predecir fallos y optimizar el rendimiento.
- Realidad virtual (VR), empleada en entrenamiento, simulación táctica y apoyo a tripulaciones.

Estas tecnologías no sólo mejoran la eficiencia operativa, sino que también permiten una mayor adaptabilidad en entornos complejos y dinámicos, como los escenarios de combate modernos. Su implementación, sin embargo, plantea desafíos en términos de interoperabilidad, ciberseguridad y dependencia tecnológica. Aunque la Industria 4.0 ha introducido avances significativos en el sector defensa, su implementación enfrenta limitaciones estructurales, estratégicas y éticas. Además, la interoperabilidad entre sistemas heredados y nuevas plataformas digitales representa un desafío técnico considerable. Las Fuerzas Armadas deben integrar tecnologías disruptivas sin comprometer la estabilidad de sus infraestructuras existentes ni la operatividad a corto plazo, lo que requiere inversiones sustanciales en modernización y ciberseguridad. Desde una perspectiva social y laboral, la automatización intensiva puede generar desempleo estructural en sectores vinculados a la defensa, afectando especialmente a tareas rutinarias y operativas. Según Lodeiro Encina (2018), esta transformación puede provocar tensiones sociales si no se acompaña de políticas de formación y reconversión profesional. Además, los empleadores también deben modificar su forma de actuar para poner en valor las capacidades apropiadas, entender el nuevo entorno de riesgo en el que deben desarrollar su actividad y adecuar la empresa en términos de procedimientos y personal para dar cabida a los nuevos paradigmas tanto en su propia producción como en los productos y los servicios accesorios de éstos.

Por su parte, el uso de tecnologías como la inteligencia artificial en sistemas de armas plantea dilemas éticos sobre la autonomía en la toma de decisiones letales, la responsabilidad legal en conflictos armados y la supervisión humana en operaciones críticas. Uno de los principales riesgos es la delegación de decisiones críticas a sistemas

autónomos, lo que puede generar situaciones en las que no exista una clara atribución de responsabilidad en caso de violaciones del Derecho Internacional Humanitario (Barroso y Pérez, 2025). Además, la IA puede reproducir sesgos algorítmicos que afecten a la identificación de objetivos, lo que incrementa el riesgo de daños colaterales o ataques injustificados. Barroso y Pérez (2025) advierten de que, sin marcos regulatorios adecuados, la implementación de IA en defensa puede vulnerar derechos fundamentales y generar escenarios de impunidad tecnológica. Desde el punto de vista de la sostenibilidad, el despliegue masivo de IA en defensa implica un alto consumo energético (Atausinchi Masias et al., 2025), uso intensivo de recursos naturales (como agua y minerales raros), y una huella de carbono significativa. La infraestructura tecnológica necesaria para operar sistemas autónomos, centros de datos, redes de comunicación, sensores, etc. contribuye al impacto ambiental de la industria militar, lo que exige una revisión crítica de su compatibilidad con los objetivos de sostenibilidad global.

Con respecto al resto de tecnologías, el uso de sensores, drones, plataformas autónomas y sistemas de vigilancia intensiva plantea riesgos de violación de la privacidad, deshumanización del combate y delegación de decisiones críticas a sistemas automatizados. Por ejemplo, el uso de visión artificial y algoritmos de clasificación en operaciones de inteligencia puede generar interpretaciones sesgadas o erróneas que afecten derechos fundamentales.

Además, tecnologías como el blockchain militar y el IoBT táctico requieren una infraestructura altamente segura y energéticamente intensiva. Esto genera un conflicto con los principios de sostenibilidad, ya que el cifrado, la conectividad constante y el procesamiento distribuido aumentan el consumo energético en entornos donde los recursos son limitados (Atausinchi Masias et al., 2025). Investigaciones recientes han propuesto sensores de bajo consumo y protocolos criptográficos eficientes, pero aún persisten retos en la eficiencia espectral y la gestión de residuos tecnológicos. En cuanto a la sostenibilidad ambiental, el despliegue de tecnologías 4.0 en defensa puede afectar a ecosistemas sensibles (Calderón Leyton, 2024), especialmente en zonas de entrenamiento o despliegue. Por último, la dependencia tecnológica de proveedores extranjeros en componentes críticos (sensores, software, dispositivos de procesado y de

infraestructura, algoritmos…) plantea un dilema estratégico: ¿puede un país garantizar su soberanía tecnológica sin comprometer la ética y la sostenibilidad?

Concepto y principios de la Industria 5.0: de la defensa digital a la defensa cognitiva y humana

La Industria 5.0 representa una evolución del paradigma tecnológico que dominó la cuarta revolución industrial. Si bien la Industria 4.0 se centró, como hemos indicado anteriormente, en la automatización, la digitalización y la eficiencia operativa mediante tecnologías como el Internet de las Cosas (IoT), la inteligencia artificial (IA), el big data y los sistemas ciberfísicos, la Industria 5.0 introduce un enfoque más holístico. Este nuevo paradigma no busca sustituir la tecnología anterior, sino complementarla, reorientando sus objetivos hacia la creación de valor social, el respeto por los límites planetarios y el bienestar de los trabajadores. En palabras de Carayannis, y Morawska-Jancelewicz (2022), la Industria 5.0 “pone a las personas en el centro del proceso productivo” y redefine el propósito de la innovación industrial como un medio para alcanzar objetivos sociales y medioambientales.

Principios fundamentales de la Industria 5.0

La Comisión Europea ha definido tres pilares esenciales para la Industria 5.0: centrada en el ser humano, la sostenibilidad y la resiliencia. Se subraya la importancia de considerar al factor humano como eje sustantivo en los procesos de innovación y desarrollo sustentable, especialmente en entornos industriales y tecnológicos complejos. Estos principios tienen implicaciones directas en el ámbito de la defensa (Carayannis y Morawska-Jancelewicz,2022):

1. Centrada en el ser humano: la tecnología debe estar al servicio del operador, facilitando su trabajo, protegiendo su salud física y mental, y respetando su dignidad. Esto incluye el diseño de sistemas ergonómicos, la inclusión de cobots (robots colaborativos), y la participación del personal en el desarrollo de nuevas soluciones tecnológicas.

2. Sostenibilidad: la industria de defensa debe reducir su huella ecológica, optimizar el uso de recursos naturales y adoptar prácticas de economía circular. Tecnologías como la fabricación aditiva, la IA para la eficiencia energética y los gemelos digitales para el mantenimiento predictivo son claves en este proceso. Ambas tecnologías también ayudan a gestionar y aprovechar los recursos escasos.

3. Resiliencia: los sistemas deben ser robustos frente a interrupciones, adaptables a contextos cambiantes y capaces de operar en entornos de alta incertidumbre. Esto implica el desarrollo de infraestructuras críticas seguras, redes redundantes y capacidades de respuesta rápida ante ciberataques o fallos sistémicos.

Uno de los conceptos clave en esta transición es el del operador resiliente 5.0. Mientras que el operador 4.0 se concebía como un agente asistido por tecnología, capaz de interactuar con sistemas automatizados, el operador 5.0 es un sujeto activo que participa en el diseño, implementación y supervisión de las tecnologías que utiliza (Carros Suárez y Sarmiento Paredes, 2022) Este nuevo rol requiere habilidades cognitivas avanzadas, formación en ética tecnológica, competencias en ciberseguridad y capacidad de adaptación a entornos complejos. La defensa cognitiva se basa en esta figura, que combina intuición humana con capacidades aumentadas por la tecnología.

En línea con este enfoque centrado en el bienestar, el concepto de 'hospitality 5.0' se adapta al entorno militar para garantizar entornos operativos seguros, higiénicos y centrados en el bienestar del personal. Esto incluye el uso de sensores ambientales, sistemas de monitoreo de salud y protocolos de interacción humano-máquina que minimicen el estrés y la fatiga (Carros Suárez y Sarmiento Paredes, 2022).

La transición hacia la defensa 5.0 se apoya en un conjunto de tecnologías habilitadoras que permiten la implementación de los principios mencionados:

- Gemelos digitales: modelos virtuales de sistemas militares que permiten simular, predecir y optimizar operaciones. Son clave para el mantenimiento predictivo, la planificación estratégica y la formación avanzada.
- Cobots y robótica colaborativa: robots diseñados para interactuar de forma segura con humanos en tareas complejas o penosas, como la carga de pesos elevados, sesiones de actividad o vigilancia prolongada, desde logística hasta operaciones tácticas.

- IA explicable: algoritmos que no solo son eficientes, sino también transparentes, auditables y alineados con principios legales y morales.
- Realidad aumentada: herramientas para entrenamiento inmersivo, apoyo a la toma de decisiones en campo y visualización de datos operativos.
- Tecnologías bioinspiradas: sistemas que imitan procesos naturales para mejorar la eficiencia energética, la adaptabilidad y la sostenibilidad.
- Plataformas cognitivas: sistemas que integran procesamiento de lenguaje natural, reconocimiento de patrones y aprendizaje automático para apoyar la inteligencia operativa.

Estas tecnologías no solo transforman la forma en que se combate, sino también cómo se planifica, se entrena y se protege a los operadores. En el proceso de transición desde la Industria 4.0 hacia la Industria 5.0 en el ámbito de la defensa, se observa una evolución significativa en las tecnologías empleadas, no solo en términos funcionales, sino también en su orientación estratégica. La siguiente tabla presenta una comparativa entre las principales tecnologías utilizadas en cada paradigma, destacando cómo el enfoque 5.0 introduce elementos centrados en el ser humano, la sostenibilidad y la resiliencia. Esta transformación no implica un reemplazo total de las capacidades anteriores, sino una reconfiguración que busca integrar la dimensión cognitiva, emocional y ética en el diseño y aplicación de soluciones tecnológicas para la defensa.

Tabla 1. Factores determinantes: de la industria 4.0 a la defensa 5.0.

Tecnologías en Defensa 4.0	Tecnologías en Defensa 5.0	Diferencias clave
Internet de las Cosas (IoBT) *Sistema de vigilancia perimetral inteligente en bases militares:*	Internet de las Cosas táctico centrado en el operador *Nube táctica de combate con inteligencia cognitiva, resiliencia adaptativa y priorización humana.*	Industria 4.0: Conecta dispositivos y sistemas para intercambio de datos y control remoto. Industria 5.0: Se adapta al operador humano y prioriza la seguridad y bienestar humano en entornos críticos.
Inteligencia Artificial (IA) *Sistema de análisis de imágenes satelitales para detección de objetivos*	IA explicable *Sistemas de armas letales autónomos (SALA)*	Industria 4.0: Optimiza procesos y toma decisiones automatizadas. Industria 5.0: Debe ser transparente, auditada y alineada con principios éticos, garantizando confianza y responsabilidad. La 5.0 incluye la 4.0 y la complementa.

Big Data analítica *Perfilado y desinformación*	Analítica cognitiva y contextual *Guerra cognitiva*	Industria 4.0: Analiza grandes volúmenes de datos para mejorar la eficcacia. Industria 5.0: Se contextualiza con la percepción humana, integrando factores sociales y cognitivos en la interpretación.
Robótica autónoma *Nanorobots*	Robótica colaborativa (cobots) *Nanocobots*	Industria 4.0: Robots autónomos que ejecutan tareas con intervención humana. Industria 5.0: Robots colaborativos que trabajan junto a humanos en entornos compartidos, potenciando la interacción.
Gemelos digitales *Modelo virtual de fragata F110 para mantenimiento predictivo.*	Gemelos digitales cognitivos *Gemelo digital de una fragata F110 con integración cognitiva*	Industria 4.0: Simulan sistemas físicos para optimización y predicción. Industria 5.0: Incorporan variables cognitivas y emocionales, reflejando el impacto humano en los procesos.
Realidad virtual (VR) *Entrenamiento táctico inmersivo para tripulaciones.*	Realidad aumentada inmersiva *Sistema RA para apoyo táctico y resiliencia del operador.*	Industria 4.0: Entrena habilidades técnicas y operativas. Industria 5.0: Se orienta al bienestar y resiliencia psicológica, mejorando la experiencia humana.
Sistemas ciberfísicos *Integración de sensores y actuadores en vehículos blindados.*	Sistemas sociotécnicos resilientes *Arquitectura de mando y control adaptativa centrada en el operador*	Industria 4.0: Integran hardware y software para automatización. Industria 5.0: Se diseñan para adaptabilidad social, considerando diversidad y necesidades humanas.
Automatización inteligente *Enjambres de drones*	Automatización centrada en el ser humano *Enjambres de drones en interacción humana directa*	Industria 4.0: Busca eficiencia y reducción de costos. Industria 5.0: Respeta la autonomía y dignidad del operador, evitando deshumanización.
Blockchain *Registro seguro de la cadena logística militar.*	Blockchain sostenible y auditable *Plataforma blockchain para trazabilidad ética en suministros militares.*	Industria 4.0: Garantiza trazabilidad y seguridad en transacciones. Industria 5.0: Se optimiza para sostenibilidad y gobernanza ética, reduciendo impacto ambiental.
Simulación táctica digital *Centro de simulación para entrenamiento de combate terrestre.*	Simulación cognitiva centrada en el bienestar *Plataforma inmersiva para entrenamiento resiliente de tripulaciones navales.*	Industria 4.0: Reproduce escenarios técnicos para pruebas. Industria 5.0: Incorpora variables humanas y éticas en la toma de decisiones estratégicas.
Procesamiento avanzado.	Computación cuántica avanzada	Industria 4.0: Se centra en computación avanzada para análisis.

Centro de datos para análisis de inteligencia operativa.	*Guerra cuántica*	Industria 5.0: Incluye criptografía cuántica y decisiones aceleradas, con enfoque estratégico.
Sensores bioinspirados y biomiméticos *Sensores térmicos para monitoreo ambiental en bases*	Sensores bioinspirados y biomiméticos avanzados *Sensores biomiméticos para detección adaptativa en entornos hostiles.*	Industria 4.0: Realiza seguimiento de condiciones ambientales. Industria 5.0: Implementa detección adaptativa y resiliente basada en modelos biológicos, imitando la naturaleza.
Ciberseguridad *Sistema reactivo de protección de redes tácticas*	Ciberseguridad proactiva *Plataforma de ciberdefensa con IA predictiva y respuesta autónoma.*	Industria 4.0: Protección reactiva, centrada en responder a incidentes y vulnerabilidades. Industria 5.0: Implementa inteligencia cibernética predictiva y autoadaptativa, anticipando amenazas y ajustándose dinámicamente.
Redes de comunicación *Radio SDR táctica*	Redes de comunicación 6G o ultra seguras *Arquitectura 6G táctica para operaciones multidominio.*	Industria 4.0: Conectividad rápida y estable para intercambio de datos. Industria 5.0: Comunicaciones resilientes, seguras y con priorización humana, garantizando continuidad y protección en entornos críticos.

Fuente: elaboración propia.

Para España, la transición hacia la Defensa 5.0 representa una oportunidad estratégica para consolidar un ecosistema nacional de innovación centrado en el ser humano. Este proceso requiere reforzar la colaboración entre el Ministerio de Defensa, las universidades, los centros tecnológicos y las empresas. Asimismo, resulta fundamental desarrollar capacidades soberanas en tecnologías críticas como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y los gemelos digitales, al tiempo que se fomenta una participación activa en los marcos europeos de innovación, como Horizon Europe y el Fondo Europeo de Defensa. Todo ello debe ir acompañado de un compromiso firme para que la innovación tecnológica esté alineada con los valores democráticos, los derechos humanos y los objetivos de sostenibilidad. En este sentido, la Defensa 5.0 no constituye únicamente una evolución técnica, sino una transformación institucional profunda que exige una nueva cultura organizativa, una gobernanza de la tecnología y una visión estratégica de largo plazo.

El componente humano en la transformación tecnológica de la defensa

La transición hacia la Industria 5.0 implica un cambio de enfoque: de la defensa digital a una defensa cognitiva y humana. En el contexto militar, esto significa pasar de sistemas automatizados y conectados, propios de la defensa 4.0, a sistemas que integran capacidades cognitivas humanas, ética operativa y colaboración entre operadores y máquinas inteligentes que, más allá de la naturaleza automatizada de sus decisiones, demuestren actitud activa en la evaluación de riesgos, aplicación de normas y criterios de decisión.

La defensa digital, basada en los principios de la Industria 4.0, ha permitido avances significativos, sin embargo, estos avances han generado también, como se menciona en párrafos anteriores, desafíos éticos, estratégicos y operativos, como la delegación de decisiones letales a algoritmos, la vulnerabilidad cibernética y la necesidad de garantizar una supervisión humana efectiva en entornos altamente automatizados. Este último aspecto es especialmente relevante, ya que la interacción entre operadores y sistemas inteligentes debe diseñarse para preservar la supervisión humana, la responsabilidad legal y el control operacional en todo momento (Barroso y Pérez, 2025; IEEE, 2020).

La defensa cognitiva y humana propone un modelo en el que la tecnología se adapta al operador, no al contrario. Este enfoque parte del reconocimiento de que los sistemas militares no deben ser únicamente eficientes, sino también intuitivos, seguros y responsables. En este paradigma, el operador no es un mero ejecutor de comandos automatizados, sino un agente activo en la toma de decisiones, cuya percepción, motivación y resiliencia son elementos estratégicos. Esto implica el desarrollo de interfaces centradas en el usuario, diseñadas bajo principios de ergonomía cognitiva y accesibilidad, que faciliten la interacción fluida entre humanos y sistemas inteligentes. Según Chaca-Espinoza et al. (2025), la integración de IA en entornos de diseño centrado en el usuario permite crear sistemas que actúan como colaboradores cognitivos, capaces de adaptarse a las necesidades del operador en tiempo real.

Asimismo, se promueve el uso de sistemas de apoyo a la toma de decisiones, que combinan procesamiento de lenguaje natural, análisis predictivo y visualización avanzada para asistir al operador en contextos de alta complejidad. Estos sistemas no sustituyen el juicio humano, sino que lo amplifican, reduciendo la carga cognitiva y

mejorando la precisión operativa. Los entornos de simulación inmersivos, basados en realidad aumentada (RA) permiten entrenar habilidades tácticas, cognitivas y emocionales en escenarios realistas pero controlados. Maraggi (2021) destaca que estos entornos no solo mejoran el rendimiento técnico, sino que también fortalecen la resiliencia psicológica del personal militar ante situaciones críticas. Finalmente, este modelo tecnológico debe respetar los derechos fundamentales de los operadores, como la privacidad, la autonomía y la seguridad psicológica. En el ámbito militar, esto implica garantizar que los sistemas no vulneren la intimidad del personal, que las decisiones automatizadas sean auditables, y que se evite la exposición prolongada a entornos de estrés digital.

En este nuevo escenario, los profesionales del sector defensa se enfrentan a retos formativos sin precedentes. La diversidad y complejidad de los sistemas tecnológicos requieren perfiles multidisciplinares, capaces de operar en entornos altamente digitalizados, con competencias en inteligencia artificial, ciberseguridad, análisis de datos y simulación avanzada. Esta exigencia transforma los criterios tradicionales de selección, evaluación y promoción del personal militar, obligando a las instituciones a revisar sus modelos de formación y desarrollo profesional (Centro Universitario de la Defensa. Academia General Militar, 2022; European Defence Agency, 2021).

Esta creciente dependencia de soluciones tecnológicas en defensa está provocando una transformación profunda en los vectores de carrera del personal militar y civil. La especialización técnica, la capacidad de operar sistemas complejos y la familiaridad con entornos digitales están desplazando los criterios tradicionales de valoración, como la antigüedad o la experiencia operativa convencional. Esta evolución puede generar dinámicas de conformidad, en las que los decisores tienden a alinearse con las opciones más respaldadas por los sistemas inteligentes, en detrimento de propuestas singulares o disruptivas. Los algoritmos, al asignar mayor fiabilidad a soluciones que coinciden con sus modelos de referencia, pueden reforzar esta tendencia, relegando aquellas que, aunque innovadoras, no encajan en sus patrones de predicción (Helbing, 2019; Bryson, 2018). En este contexto, el valor de la singularidad humana, la intuición, la experiencia contextual y la capacidad de pensar fuera de los márgenes establecidos, corre el riesgo de quedar eclipsado por la lógica estadística de los sistemas, lo que exige una revisión crítica de los modelos de desarrollo profesional y toma de decisiones en defensa.

Por último, el componente humano introduce variables impredecibles como la evaluación subjetiva del riesgo, la comprensión contextual de las operaciones y, en última instancia, el azar. Estos factores pueden cuestionar la fiabilidad de los sistemas tecnológicos y generar tensiones entre la confianza en la máquina y la autonomía del operador humano. En este sentido, la defensa 5.0 no debe concebirse como una sustitución del ser humano, sino como una co-evolución donde la tecnología potencia, pero no reemplaza, la capacidad crítica y estratégica de las personas (Floridi et al., 2018; Defence AI Strategy UK, 2022).

Panorama general de la Defensa 5.0 en España

Estrategia de innovación del Ministerio de Defensa

La transformación hacia una Defensa 5.0 en España requiere una estrategia de innovación sólida, coherente y alineada con los desafíos tecnológicos, operativos y éticos del nuevo modelo. En este contexto, el Ministerio de Defensa ha articulado su política de I+D+i a través de la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID), que constituye el principal instrumento de planificación y ejecución de las actuaciones en innovación tecnológica en el ámbito militar. La ETID 2020, vigente en la actualidad, se integra dentro de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI 2021–2027) y los Planes Estatales de Investigación Científica y Técnica y de Innovación, lo que permite una articulación efectiva entre las prioridades sectoriales del Ministerio de Defensa y los objetivos generales del sistema nacional de innovación. Sus objetivos estratégicos se articulan en tres pilares complementarios:

- Objetivos tecnológicos: dirigir las inversiones en I+D+i hacia tecnologías de alto impacto en la mejora de las capacidades militares, como la inteligencia artificial, los sistemas autónomos, los gemelos digitales, la ciberseguridad avanzada y la robótica colaborativa.
- Cooperación nacional e internacional: promover sinergias entre el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Ciencia e Innovación, universidades, centros tecnológicos, empresas y organismos europeos como el Fondo Europeo de Defensa (FED) y el programa Horizonte Europa.

- Mejora continua: posicionar al Ministerio como un catalizador de innovación, capaz de integrar talento, recursos y capacidades para fortalecer el tejido científico-tecnológico nacional y garantizar la autonomía estratégica del país.

La ETID establece que toda actuación en innovación debe estar guiada por los principios rectores de eficiencia, sostenibilidad, resiliencia y ética tecnológica. En el marco de la Defensa 5.0, esto implica que las soluciones desarrolladas no solo deben ser técnicamente avanzadas, sino también respetuosas con los derechos fundamentales, el bienestar del personal militar y los compromisos medioambientales. Además, se subraya la importancia de la cooperación multinivel, tanto en el ámbito nacional como internacional. En el plano nacional, se destaca el protocolo de actuación entre el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Ciencia e Innovación, que permite coordinar esfuerzos y optimizar recursos. En el plano internacional, se promueve la participación activa en consorcios europeos, proyectos duales y plataformas de innovación compartida. A continuación, se presenta una tabla con algunos de los consorcios, plataformas y proyectos colaborativos relevantes en 2025 en el ámbito de la innovación en defensa, tanto a nivel nacional como internacional, alineados con los principios de la ETID y el enfoque de Defensa 5.0:

Tabla 2. Consorcios, plataformas y proyectos colaborativos ETID 2025.

Nombre	Agentes Implicados	Concepto
EDF (European Defence Fund)	Comisión Europea, Estados miembros, empresas y centros de I+D	Financia proyectos colaborativos de defensa en Europa, incluyendo tecnologías duales, inteligencia artificial, ciberseguridad y sistemas autónomos.
DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic)	OTAN, empresas tecnológicas, universidades	Aceleradora de innovación en defensa con sedes en Madrid y León. Promueve soluciones disruptivas en IA, sensores, biotecnología y ciberseguridad.
FEINDEF Innovation Hub	Ministerio de Defensa, Industria, universidades	Plataforma nacional de innovación que conecta agentes públicos y privados. En 2025 ha sido clave para mostrar tecnologías duales y fomentar la cooperación internacional.
Plan ReArmar Europa / Preparación 2030	Comisión Europea, Estados miembros	Iniciativa estratégica para reforzar la base industrial y tecnológica de defensa europea. Incluye financiación conjunta y medidas para impulsar la innovación sostenible y ética.
Programa COINCIDENTE	Ministerio de Defensa, empresas tecnológicas	Financia proyectos de I+D con aplicación dual (civil y militar). En 2025 se han lanzado nuevas convocatorias centradas en IA, ciberseguridad y sostenibilidad.

Alhambra Venture – Vertical de Defensa	Startups españolas, inversores, Tecdual	Evento de innovación donde se presentaron soluciones duales como drones híbridos, robots tácticos y plataformas de ciberseguridad.
EDA (European Defence Agency) Proyectos Cooperativos	Estados miembros de la UE, industria, centros de investigación	Promueve proyectos multinacionales en defensa, incluyendo interoperabilidad, sostenibilidad y resiliencia tecnológica.

Fuente: elaboración propia.

La estrategia, a su vez, identifica un conjunto de líneas de I+D+i prioritarias para el periodo 2021–2027, que incluyen:

- Sistemas autónomos y colaborativos para operaciones multidominio.
- Inteligencia artificial explicable aplicada a mando y control, logística y ciberdefensa.
- Gemelos digitales cognitivos para simulación, mantenimiento predictivo y planificación estratégica.
- Tecnologías cuánticas y fotónicas para comunicaciones seguras y sensores avanzados.
- Robótica colaborativa para apoyo logístico, desminado y tareas de riesgo.
- Plataformas resilientes para entornos hostiles y de alta incertidumbre.

Estas capacidades están alineadas con los objetivos de la Directiva de Defensa Nacional (DDN 2020) y la Directiva de Política de Defensa (DPD 2020), que establecen la necesidad de dotar a las Fuerzas Armadas de herramientas tecnológicas que garanticen su libertad de acción, interoperabilidad con aliados y capacidad de respuesta ante amenazas emergentes.

Por otra parte, el Ministerio de Defensa ha impulsado la creación de un ecosistema de innovación en defensa, que incluye a la Dirección General de Estrategia e Innovación de la Industria de Defensa (DIGEID) como órgano coordinador de la I+D+i, el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA) como agente ejecutor de proyectos tecnológicos, la Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación, encargada de diseñar y supervisar los planes estratégicos y las empresas públicas como ISDEFE, que actúan como puente entre el sector público y privado. Este ecosistema se articula con el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, lo que permite aprovechar instrumentos como los Planes Estatales de Investigación y los fondos

europeos para financiar proyectos de alto impacto. En la figura 1 se representa el esquema del ecosistema.

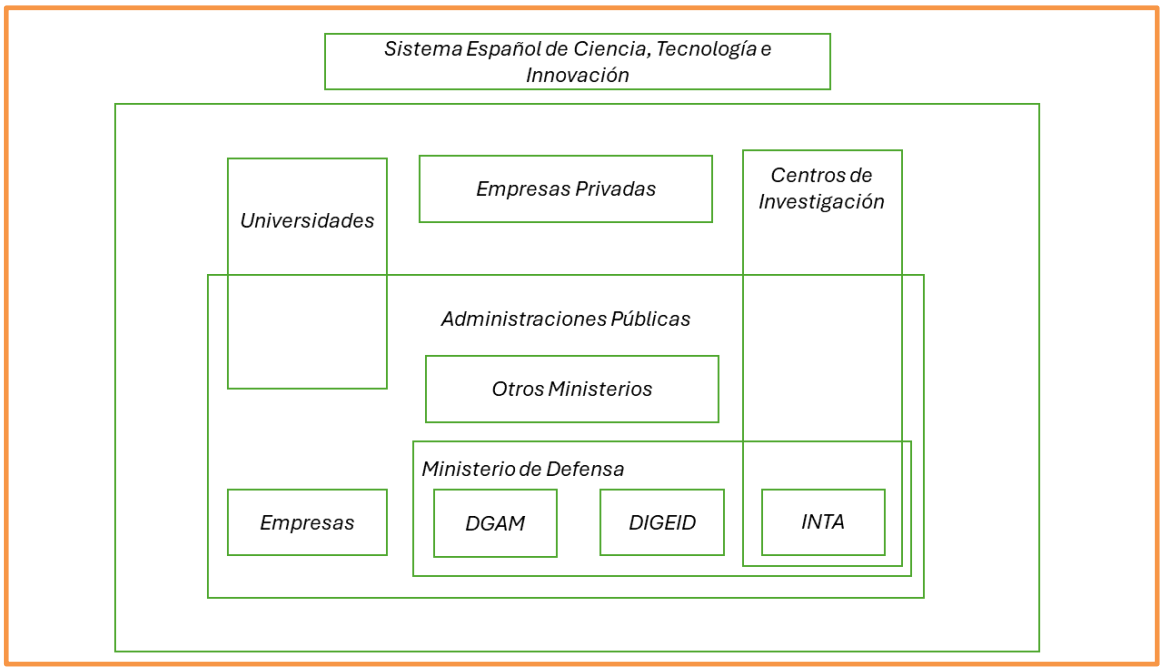


Figura. 1. Ecosistema de innovación en defensa y su articulación con el sistema español de ciencia, tecnología e innovación. Fuente: elaboración propia.

La Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) reconoce que la transición hacia la Defensa 5.0 no se limita a una mera actualización tecnológica, sino que constituye una transformación institucional profunda, que exige una nueva cultura organizativa en el seno del Ministerio de Defensa. En este contexto, se promueve la formación continua del personal militar en competencias digitales y cognitivas, con el fin de garantizar su adaptación a entornos operativos cada vez más automatizados y complejos. Asimismo, se impulsa el diseño centrado en el operador, que prioriza la usabilidad, la seguridad y el bienestar físico y psicológico del personal, en línea con los principios de la Industria 5.0.

La gobernanza de la tecnología se convierte en un pilar fundamental, contemplando mecanismos de supervisión humana, transparencia algorítmica y protección de datos, especialmente en el uso de inteligencia artificial y sistemas autónomos. Además, se

establece la necesidad de realizar evaluaciones de impacto social y ambiental de las soluciones tecnológicas, asegurando que su implementación no comprometa los derechos fundamentales ni los compromisos medioambientales asumidos por España. En este sentido, la ETID se configura como una herramienta estratégica para anticipar el futuro, construir capacidades soberanas y posicionar a España como un actor relevante en el ecosistema europeo de defensa e innovación, en consonancia con los objetivos de la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021–2027 y los principios de la Industria 5.0 (Ministerio de Defensa, 2020)

Principales actores institucionales

Para implementar esta estrategia, diversos actores institucionales desempeñan funciones clave en el ecosistema de innovación en defensa. La transición hacia una Defensa 5.0 en España no puede entenderse sin el papel articulador de los principales actores institucionales. Estos organismos no solo ejecutan políticas tecnológicas, sino que también actúan como catalizadores de la transformación institucional y estratégica que exige el nuevo paradigma.

En este contexto, destacan especialmente la Dirección General de Estrategia e Innovación (DIGEID), la Dirección General de Armamento y Material (DGAM), el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), la empresa pública ISDEFE, y otras entidades como el CESEDEN o el CDTI. Cada uno de ellos cumple funciones específicas que, en conjunto, permiten la implementación efectiva de la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) y la consolidación de un nuevo modelo de defensa. A continuación, se explicarán brevemente las funciones de cada una de estas instituciones.

La DIGEID, dependiente de la Secretaría de Estado de Defensa, tiene encomendada la planificación y desarrollo de la política industrial de la Defensa, así como la cooperación industrial en esta materia, a nivel nacional e internacional. Además, lidera la implementación de la ETID, supervisa los programas de I+D+i y articula la colaboración entre los distintos actores del sistema nacional de ciencia y tecnología. Entre sus funciones clave destacan:

- Identificación de capacidades críticas en tecnologías emergentes como la inteligencia artificial explicable, los sistemas autónomos colaborativos, los gemelos digitales cognitivos y la robótica avanzada.
- Participación en consorcios europeos como el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y la Agencia Europea de Defensa (EDA), promoviendo la interoperabilidad y la autonomía estratégica.

La DIGEID trabaja además para impulsar la creación de plataformas colaborativas como el FEINDEF Innovation Hub, que conecta empresas, startups, universidades y centros tecnológicos para acelerar la transferencia de conocimiento y fomentar la innovación disruptiva.

Hay que destacar la Subdirección General de Planificación, Tecnología e Innovación de la DIGEID, que es responsable de diseñar y supervisar los planes estratégicos de I+D+i en el ámbito militar. Su labor consiste en traducir los objetivos de la ETID en líneas de actuación concretas, coordinando los esfuerzos entre la DGAM, el INTA, ISDEFE y otros agentes del ecosistema. Entre sus funciones destacan:

- Definición de prioridades tecnológicas para el periodo 2021–2027, incluyendo IA explicativa, robótica colaborativa, tecnologías cuánticas y plataformas resilientes.
- Evaluación de proyectos de innovación, asegurando su alineación con los principios de sostenibilidad, resiliencia y respeto a los derechos fundamentales.
- Articulación con el Sistema Español de Ciencia, Tecnología e Innovación, aprovechando instrumentos como los Planes Estatales de Investigación y los fondos europeos.

Esta subdirección además promueve la formación continua del personal militar en competencias digitales, éticas y cognitivas, en línea con el modelo de operador resiliente 5.0.

La DGAM, por su parte, dependiente también de la Secretaría de Estado, es el órgano del Ministerio de Defensa encargado de la planificación y desarrollo de la política de armamento y material del Departamento, así como la supervisión y dirección de su ejecución. A través de la Subdirección General de Adquisiciones de Armamento y Material, realiza la administración y gestión económica y contractual de los programas de investigación y desarrollo, así como de programas de obtención, de modernización y

de sostenimiento común, no incluidos en la contratación centralizada, de sistemas de armas y equipos de defensa, incluyendo los programas de cooperación internacional. También se ocupa de la gestión, negociación y administración de los contratos que pudieran derivarse del apoyo a la internacionalización de la industria española de defensa y la exportación asociada de material de defensa.

Por otro lado, el INTA es el organismo público de investigación especializado en aeronáutica, espacio, defensa y seguridad. Su papel en la Defensa 5.0 es fundamental, ya que actúa como ejecutor técnico de proyectos de alta complejidad, desarrollando soluciones que integran tecnologías avanzadas con principios éticos y sostenibles. También participa activamente en proyectos europeos y en iniciativas como DIANA (Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic), donde se promueven soluciones disruptivas en biotecnología, ciberseguridad y sistemas autónomos.

También hay que mencionar a la empresa pública ISDEFE, propiedad del Ministerio de Defensa, que actúa como consultora estratégica y tecnológica en proyectos de defensa, seguridad, espacio y transporte. En el contexto de la Defensa 5.0, ISDEFE cumple una función de puente entre los sectores público y privado, facilitando la integración de soluciones innovadoras en los sistemas operativos de las Fuerzas Armadas. Sus principales aportaciones incluyen:

- Diseño y modelado de sistemas sociotécnicos resilientes, que incorporan variables humanas, éticas y medioambientales.
- Consultoría en gobernanza tecnológica, especialmente en la supervisión de algoritmos, protección de datos y evaluación de impacto social.
- Apoyo a la transformación digital del Ministerio de Defensa, mediante la implementación de plataformas cognitivas, automatización centrada en el ser humano y simulación inmersiva.

Hay que añadir que ISDEFE contribuye al diseño de entornos operativos seguros, aplicando principios de ergonomía cognitiva y hospitalidad 5.0 para mejorar el bienestar del personal militar.

También es necesario un órgano docente e investigador, el CESEDEN. Como órgano de pensamiento estratégico del Ministerio de Defensa, desempeña un papel clave en la

reflexión legal y doctrinal sobre la aplicación de tecnologías emergentes en el ámbito militar. En el marco de la Defensa 5.0, su contribución se centra en:

- Análisis de las implicaciones cognitivas de las operaciones militares, promoviendo una aproximación centrada en el ser humano.
- Desarrollo de marcos éticos para el uso de IA y sistemas autónomos, garantizando la supervisión humana y la transparencia algorítmica.
- Formación en liderazgo tecnológico y gobernanza, dirigida a oficiales y responsables de innovación.

El CESEDEN tiene entre sus funciones fomentar la cultura de defensa en la sociedad y colaborar con universidades y centros de investigación en la elaboración de trabajos y proyectos de investigación adaptados al nuevo paradigma tecnológico.

Por último, aunque no forma parte directamente del Ministerio de Defensa, el CDTI es un actor relevante en la financiación de proyectos de innovación con aplicación dual. Su colaboración con la DGAM, la DIGEID y el programa COINCIDENTE permite canalizar recursos hacia empresas tecnológicas que desarrollan soluciones aplicables tanto en el ámbito civil como militar. En el contexto de la Defensa 5.0, el CDTI:

- Financia startups y pymes deeptech, que trabajan en drones híbridos, plataformas de ciberseguridad y robótica táctica.
- Promueve la transferencia tecnológica, facilitando la conexión entre investigación académica y necesidades operativas.
- Impulsa la internacionalización de la innovación española, mediante su participación en programas europeos como Horizon Europe y el EDF.

Grandes contratistas nacionales

Las empresas del FEINDEF Innovation Hub, como Indra, Navantia, Airbus Defence and Space España, GMV o Santa Bárbara Sistemas desempeñan un papel clave en la configuración de un ecosistema nacional de innovación en defensa.

Indra se posiciona como líder en sistemas inteligentes y defensa digital, articulando su estrategia en torno a la digitalización de sistemas operativos, la inteligencia artificial explicativa y la ciberdefensa avanzada. Como coordinador industrial del programa FCAS

(Future Combat Air System), lidera el desarrollo de sensores inteligentes, sistemas de mando y control, y plataformas de simulación cognitiva. Su apuesta por la IA explicable permite decisiones operativas transparentes y auditables, alineadas con principios éticos, mientras que sus soluciones de ciberseguridad militar integran análisis predictivo, detección de amenazas en tiempo real y protección de infraestructuras críticas. En el ámbito de la sostenibilidad, Indra ha incorporado tecnologías de eficiencia energética y mantenimiento predictivo, reduciendo la huella ecológica de las operaciones militares, y participa activamente en el FEINDEF Innovation Hub, promoviendo la colaboración con startups y universidades.

Navantia, única empresa española incluida en el ranking de las 100 principales compañías de defensa a nivel mundial (León et al., 2025), ha iniciado una profunda transformación hacia el modelo de astillero inteligente, alineado con los principios de la Industria 5.0. Su participación en el desarrollo de las fragatas F110, consideradas un ejemplo paradigmático de defensa cognitiva, refleja esta evolución. Estas embarcaciones incorporan gemelos digitales, sensores avanzados, sistemas de mando y control colaborativos y plataformas de mantenimiento predictivo, optimizando el rendimiento operativo y garantizando la seguridad del personal y la sostenibilidad del ciclo de vida del buque. Además, Navantia ha impulsado el desarrollo de plataformas navales no tripuladas, como drones de superficie y submarinos autónomos, que operan en entornos hostiles con supervisión humana. Estas soluciones integran IA explicativa, robótica colaborativa y diseño centrado en el operador. En el plano organizativo, ha promovido la formación en competencias digitales y cognitivas, y participa en consorcios europeos como el EDF y en iniciativas nacionales como el programa COINCIDENTE.

Airbus Defence and Space España es un actor estratégico en el ámbito aeroespacial y de defensa, con fuerte presencia en programas multinacionales y una apuesta decidida por la innovación disruptiva. Su participación en el FCAS, junto a Indra y otros socios europeos, representa uno de los pilares de la autonomía tecnológica en defensa. Trabaja en el desarrollo de cazas de sexta generación que incorporan enjambres inteligentes de UAVs, sensores cognitivos, IA explicable y simulación inmersiva. Además, ha desarrollado soluciones en comunicaciones seguras, satélites militares y plataformas de mando y control, integrando tecnologías cuánticas, fotónicas y de procesamiento contextual. Su colaboración con el INTA, ISDEFE y universidades, así como su

participación en el DIANA y el EDF, refuerzan su compromiso con la innovación sostenible, complementado por prácticas de economía circular en sus procesos industriales.

GMV, especializada en ingeniería de sistemas, ciberseguridad, espacio y defensa, centra su contribución en el desarrollo de plataformas cognitivas, simulación avanzada y ciberdefensa adaptativa. Ha trabajado en proyectos de modelado y simulación de escenarios tácticos mediante realidad aumentada, gemelos digitales y algoritmos de aprendizaje automático, entrenando habilidades cognitivas, emocionales y operativas en entornos controlados. Sus sistemas de ciberdefensa basados en IA detectan patrones de ataque, responden de forma autónoma y garantizan supervisión humana, alineándose con principios de transparencia algorítmica y resiliencia tecnológica. En el sector espacial, colabora con el INTA y la Agencia Espacial Española en satélites de observación, navegación y comunicaciones seguras, y participa en el programa COINCIDENTE.

Santa Bárbara Sistemas, referente en sistemas de armamento terrestre, ha iniciado su transformación hacia la Industria 5.0 mediante la automatización de procesos, robótica colaborativa y mantenimiento predictivo. Su participación en programas de modernización del Ejército de Tierra y en iniciativas de innovación dual refuerza su papel estratégico. La empresa ha incorporado herramientas digitales para la trazabilidad y gestión eficiente de sistemas complejos y promueve la formación especializada en entornos tecnológicos, contribuyendo a la resiliencia operativa y a la soberanía tecnológica nacional.

Por último, pero no menos relevante, Escribano Mechanical & Engineering se ha consolidado como un referente nacional en sistemas electroópticos, estaciones de armas remotamente controladas y soluciones avanzadas para defensa terrestre y aérea. Su estrategia de innovación se orienta hacia la Industria 5.0, integrando tecnologías disruptivas como gemelos digitales, robótica colaborativa y ciberseguridad predictiva en sus plataformas. La compañía desarrolla sistemas de observación y puntería que incorporan IA explicable, garantizando transparencia en la toma de decisiones críticas y priorizando la seguridad del operador. Además, ha impulsado la conectividad resiliente y segura en entornos tácticos mediante redes adaptativas, reforzando la interoperabilidad con sistemas aliados. En el ámbito de sostenibilidad, Escribano aplica mantenimiento

predictivo y procesos de fabricación eficientes, reduciendo el impacto ambiental y optimizando el ciclo de vida de sus productos. Su participación activa en el FEINDEF Innovation Hub y en programas colaborativos con universidades y startups evidencia su compromiso con la soberanía tecnológica y la creación de un ecosistema nacional de innovación en defensa.

El papel de las pymes y de la colaboración internacional

La transición hacia una Defensa 5.0 en España no puede entenderse sin considerar el papel estratégico que desempeñan las pequeñas y medianas empresas (pyme) y la colaboración internacional en el marco de organizaciones como la OTAN, la Unión Europea y el Fondo Europeo de Defensa (EDF). Estos dos elementos, tejido empresarial y cooperación supranacional, constituyen pilares fundamentales para la innovación tecnológica, la autonomía estratégica y la resiliencia operativa del sistema de defensa español.

En el ecosistema industrial de defensa español, las pymes representan aproximadamente el 85 % del total de empresas del sector, según datos de Aesmide (2025). Este predominio no solo refleja su peso cuantitativo, sino también cualitativo, dado que muchas de estas empresas lideran desarrollos tecnológicos en áreas clave como la inteligencia artificial, la ciberseguridad, la robótica, los sistemas de simulación y las tecnologías de doble uso (Infodefensa, 2025a). La flexibilidad, agilidad y capacidad de adaptación de las pymes les permite responder con rapidez a los retos tecnológicos emergentes. Por ejemplo, empresas especializadas en software para comunicaciones satelitales y de defensa anti-jamming (contra interferencias intencionadas) han demostrado que es posible competir en mercados internacionales y participar en proyectos estratégicos de defensa desde una estructura empresarial reducida. Muchas de estas compañías, surgidas como spin-offs universitarias o deeptech, están contribuyendo activamente a la transformación digital del sector militar, desarrollando soluciones que combinan eficiencia operativa con sostenibilidad y ética tecnológica (Zamora Torralba, 2025).

Además, el auge de las tecnologías duales ha abierto nuevas oportunidades para las pymes. En sectores como el aeroespacial, la simulación cognitiva o la protección de

infraestructuras críticas, las pequeñas empresas están desarrollando productos que, además de reforzar la seguridad nacional, también tienen impacto positivo en la economía civil (Infodefensa, 2025a).

La participación de las pymes en el ámbito de la defensa ha sido históricamente limitada por barreras como la complejidad normativa, la falta de acceso a financiación y la dificultad para integrarse en consorcios internacionales. Sin embargo, en los últimos años, la Unión Europea ha implementado mecanismos específicos para revertir esta situación. El Fondo Europeo de Defensa (EDF), lanzado en 2021, con un presupuesto de 7.953 millones de euros para el periodo 2021–2027, se ha convertido en el principal instrumento para fomentar la investigación y el desarrollo colaborativo en defensa (Zabala Innovation, 2025). El EDF no solo financia proyectos liderados por grandes contratistas, sino que promueve activamente la participación de pyme y centros de investigación mediante convocatorias específicas. En 2025, por ejemplo, se han lanzado dos convocatorias no temáticas dirigidas exclusivamente a pymes innovadoras, con financiación que puede cubrir hasta el 100% de los costes elegibles. Estas iniciativas buscan acelerar el desarrollo de tecnologías de vanguardia, facilitar la validación de prototipos y promover la cooperación transnacional (Zabala Innovation, 2025).

España ha sabido posicionarse como uno de los países más activos en el EDF, liderando 28 de los 91 proyectos en los que participa y obteniendo un retorno económico significativo. Este protagonismo se ha traducido en oportunidades concretas para las pymes nacionales, que han accedido a consorcios europeos, han escalado sus soluciones tecnológicas y han fortalecido su presencia en el mercado internacional (Infodefensa, 2025a).

No obstante, las pymes enfrentan desafíos significativos, especialmente en el acceso a financiación. Un estudio reciente de la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (DG DEFIS) reveló que el 40 % de las pymes del sector defensa consideran difícil o muy difícil acceder a financiación, lo que restringe su capacidad de crecimiento y de participación en proyectos estratégicos (Comisión Europea, 2024). Para abordar esta brecha, la Comisión ha propuesto instrumentos financieros específicos, como fondos de capital riesgo y mecanismos de garantía, que buscan incentivar la inversión privada en tecnologías de defensa (Comisión Europea, 2025).

En términos de internacionalización, la UE ha promovido la participación de las pymes en programas de cooperación con terceros países, como Corea del Sur, Japón, Canadá y el Reino Unido, mediante Acuerdos de Asociación en Seguridad y Defensa. Estos acuerdos permiten a las pymes poder acceder a licitaciones conjuntas, compartir conocimientos técnicos y participar en misiones de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2020; 2018).

Universidades y OPIs: generadores de conocimiento y socios estratégicos en innovación

La consolidación de un ecosistema nacional de innovación en defensa requiere no solo la participación activa del sector industrial, sino también la implicación estratégica de las universidades y los Organismos Públicos de Investigación (OPIs). Estas instituciones desempeñan un papel fundamental en la generación de conocimiento científico, el desarrollo de tecnologías emergentes y la formación de capital humano especializado, elementos clave para avanzar hacia un modelo de Defensa 5.0. En este contexto, la colaboración entre el ámbito académico y las empresas tecnológicas permite acelerar la transferencia de resultados de investigación hacia aplicaciones operativas, fortaleciendo la soberanía tecnológica y la autonomía estratégica del país.

Las universidades españolas han intensificado su participación en proyectos de I+D+i vinculados a defensa, contribuyendo al desarrollo de capacidades críticas como la inteligencia artificial explicativa, la robótica colaborativa, la simulación cognitiva, la fotónica avanzada y los sistemas cuánticos aplicados a entornos multidominio. Esta contribución no se limita a la investigación básica, sino que se extiende a la innovación aplicada, mediante la creación de prototipos, pruebas de concepto y validación tecnológica en colaboración con empresas, entre otras, con las mencionadas en apartados anteriores. A través de convenios, cátedras universitarias y centros mixtos de investigación, se han establecido canales estables de cooperación que permiten alinear los objetivos científicos con las necesidades estratégicas del sector defensa.

Por su parte, los OPIs como el Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial (INTA), el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC) y el Centro para el Desarrollo Tecnológico y la Innovación (CDTI) actúan como catalizadores de innovación, aportando

infraestructuras científicas de alto nivel, capacidades de experimentación avanzada y experiencia en programas internacionales. El INTA, por ejemplo, participa en el desarrollo de tecnologías aeroespaciales, satélites de observación y sistemas de navegación seguros, en estrecha colaboración con empresas y universidades. El CSIC, con su red de institutos especializados, contribuye al avance en materiales inteligentes, sensores cognitivos y algoritmos de procesamiento contextual, mientras que el CDTI facilita la financiación de proyectos duales con aplicación civil y militar.

Estas sinergias se materializan en iniciativas como los programas mencionados en la tabla 2. Además de su papel en la investigación, las universidades son responsables de formar a la próxima generación de profesionales en competencias digitales, cognitivas y estratégicas, esenciales para operar en entornos de defensa cada vez más complejos y tecnológicamente exigentes. La creación de programas de máster y doctorado especializados en tecnologías de defensa, inteligencia artificial, ciberseguridad y sistemas autónomos, junto con la incorporación de contenidos duales en titulaciones técnicas, contribuye a preparar perfiles altamente cualificados y adaptados a las necesidades del sector.

En conjunto, la participación de universidades y OPIs en el ecosistema de innovación en defensa no solo fortalece la base científica y tecnológica del país, sino que también garantiza que los desarrollos estén alineados con principios éticos, criterios de sostenibilidad y prioridades estratégicas nacionales. Su integración efectiva con el tejido industrial permite avanzar hacia un modelo de innovación colaborativa y resiliente, capaz de responder con eficacia a los desafíos operativos del siglo XXI.

Tecnologías 5.0 aplicadas a los distintos subsectores de la defensa en España

Sector aeronáutico militar

La transformación digital del sector aeronáutico militar en España está marcada por la incorporación de tecnologías 5.0, que integran inteligencia artificial (IA), conectividad avanzada, automatización inteligente y análisis predictivo. Estas tecnologías, no solo mejoran la eficiencia operativa, sino que también refuerzan la autonomía estratégica y la capacidad de respuesta ante amenazas emergentes, redefiniendo tanto las plataformas aéreas como los sistemas de apoyo logístico, de mantenimiento y de operación táctica.

Vehículos aéreos no tripulados (UAVs) y enjambres inteligentes

Los UAVs han dejado de ser simples herramientas de reconocimiento para convertirse en elementos clave de combate colaborativo. En España, el desarrollo de enjambres inteligentes, grupos de UAVs que operan de forma coordinada mediante algoritmos de inteligencia artificial, está siendo impulsado por programas europeos como el Fondo Europeo de Defensa (EDF) y el NGWS/FCAS. En el ámbito militar, los enjambres de UAVs permiten realizar misiones de vigilancia, guerra electrónica y ataque con una eficacia táctica superior. Estos sistemas se basan en algoritmos de coordinación, navegación autónoma y comunicación en tiempo real, lo que les permite adaptarse dinámicamente al entorno operativo (Mohsan et al., 2023).

La incorporación de tecnologías como el edge computing, la inteligencia artificial distribuida y los sistemas de navegación inercial ha permitido que los UAVs operen con mayor autonomía y precisión. En España, empresas como Airbus y el programa SIRTAP están desarrollando UAVs tácticos con capacidades de enjambre, destinados a misiones de inteligencia, vigilancia y reconocimiento. Además, el concepto de enjambres inteligentes se ha vinculado con el uso de gemelos digitales, que permiten simular el comportamiento de los UAVs en entornos virtuales antes de su despliegue real. Esta tecnología mejora la planificación de misiones, la optimización de rutas y la gestión energética de los drones (Amjad, 2025). La capacidad de los enjambres para ejecutar misiones complejas, como vigilancia autónoma, guerra electrónica o ataque coordinado, se basa en técnicas de aprendizaje profundo y toma de decisiones autónoma. Según Wang et al. (2024), el uso de aprendizaje por refuerzo profundo (DRL) permite a los UAVs adaptarse dinámicamente al entorno de combate, optimizando maniobras y minimizando riesgos operativos.

Además, la Unión Europea ha priorizado el desarrollo de sistemas no tripulados como parte de su estrategia de autonomía estratégica. La Agencia Europea de Defensa (EDA) y la Comisión Europea han financiado proyectos que integran UAVs en operaciones conjuntas, fomentando la interoperabilidad entre plataformas y la colaboración con la OTAN (Clapp, 2025).

El programa FCAS y los cazas de sexta generación

El programa FCAS (Future Combat Air System), liderado por Francia, Alemania y España, representa el mayor esfuerzo europeo en el desarrollo de un sistema de combate aéreo de sexta generación. Este sistema incluye un caza de nueva generación (NGF), operadores remotos (Remote Carriers), sensores avanzados y una nube de combate que conecta todos los elementos en tiempo real. España participa activamente en el FCAS a través de empresas como Indra, Airbus DS, ITP Aero y el consorcio Satnus. El programa contempla tecnologías disruptivas como la baja observabilidad, la integración hombre-máquina, la inteligencia artificial embarcada y la simulación cognitiva. El FCAS no solo busca sustituir a los actuales Eurofighter y Rafale, sino también establecer un nuevo paradigma de combate colaborativo (Infodefensa, 2022). Las misiones virtuales realizadas en simuladores permiten evaluar interfaces táctiles, realidad aumentada y asignación de tareas a enjambres de drones, lo que anticipa una revolución en la forma de operar en el espacio aéreo (Infodefensa, 2023).

La apuesta por una arquitectura abierta y modular permitirá incorporar futuras tecnologías, garantizando la evolución del sistema más allá de 2040. Según Airbus Defence and Space, el FCAS está diseñado para ser escalable, interoperable y resiliente frente a amenazas emergentes, como los sistemas hipersónicos o los ataques cibernéticos (Infodefensa, 2022).

Sensores y radares

La evolución tecnológica en el sector aeronáutico militar español ha estado marcada por la incorporación de tecnologías 5.0, especialmente en sistemas de sensores, radares y mantenimiento predictivo. Estas innovaciones no solo mejoran la capacidad operativa de las aeronaves, sino que también refuerzan la seguridad, la eficiencia logística y la autonomía estratégica del sistema de defensa nacional.

Los sensores y radares son elementos clave en la vigilancia, detección y respuesta ante amenazas aéreas. En los últimos años, España ha avanzado significativamente en la modernización de sus sistemas de radar, con la incorporación de soluciones como el Lanza-T y el Lanza 3D-LRR, desarrollados por la empresa Indra. Estos sistemas destacan por su capacidad de detección de aeronaves furtivas, drones y objetivos de

baja sección radar (RCS), así como por su resistencia a interferencias electromagnéticas y su capacidad de despliegue táctico (Infodefensa, 2025b,c,d).

El radar Lanza-T, por ejemplo, ha sido integrado en el Sistema de Defensa Aérea nacional y transmite datos en tiempo real al centro de mando y control de Torrejón. Su diseño tridimensional y su procesamiento digital avanzado permiten un barrido electrónico activo, lo que mejora la precisión en la identificación de amenazas y optimiza el rendimiento en entornos operativos complejos (Infodefensa, 2025b). Esta tecnología representa un salto cualitativo respecto a sistemas anteriores como el AN/TPS-43M, al ofrecer mayor alcance, eficiencia energética y capacidad de integración con redes de vigilancia aérea.

Además, el radar Lanza 3D-LRR, desplegado en la base aérea de Villatobas (Toledo), ha sido reconocido como un hito en el proceso de modernización del Sistema de Vigilancia y Control Aéreo (SVICA). Su capacidad para detectar blancos furtivos y su fabricación nacional refuerzan la soberanía tecnológica y la independencia estratégica de España en materia de defensa (Infodefensa, 2025c,d).

Estas tecnologías se complementan con sistemas de guerra electrónica y sensores distribuidos en vehículos interconectados, capaces de generar burbujas de protección frente a ataques con drones. La integración de sensores propios y de terceros en plataformas móviles permite una respuesta dinámica y coordinada en escenarios de alta intensidad, como se ha demostrado en el desarrollo de los sistemas Tarsis y Valero (Infodefensa, 2025e).

Mantenimiento predictivo basado en inteligencia artificial

El mantenimiento predictivo es otro ámbito donde las tecnologías 5.0 están transformando el sector aeronáutico militar. La aplicación de inteligencia artificial (IA) permite anticipar fallos, optimizar los ciclos de mantenimiento y reducir los tiempos de inactividad de las aeronaves. Esta capacidad es especialmente relevante en entornos operativos exigentes, donde la disponibilidad y fiabilidad de los sistemas son críticas. Según la Agencia Europea de Seguridad Aérea (EASA), la IA aplicada al mantenimiento puede predecir la vida útil de las piezas, mejorar la planificación logística y prevenir averías mediante el análisis de grandes volúmenes de datos generados por sensores

embarcados (EASA, 2023). Esta tecnología permite detectar patrones de desgaste, anomalías en el funcionamiento y condiciones de operación que podrían comprometer la seguridad o la eficacia de los sistemas.

Modelos avanzados como el CNN-LSTM-Attention han demostrado una alta precisión en la predicción de la vida útil restante de motores aeronáuticos, lo que permite tomar decisiones informadas sobre el reemplazo de componentes y la programación de intervenciones técnicas (Deng y Zhou, 2024). Estos sistemas combinan redes neuronales convolucionales con mecanismos de atención para mejorar la capacidad de reconocimiento de datos y la fiabilidad de las predicciones.

Además, la IA facilita la implementación de estrategias de mantenimiento basadas en el estado real de los equipos, en lugar de seguir calendarios fijos. Esto reduce costes operativos y también mejora la seguridad al evitar fallos inesperados. La digitalización de los procesos de mantenimiento y la integración de sistemas de diagnóstico inteligente están siendo adoptadas por las Fuerzas Armadas españolas en el marco de programas como el Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa (Ministerio de Defensa, 2025).

La EASA ha desarrollado una hoja de ruta específica para la integración de IA en la aviación, que incluye directrices para aplicaciones de aprendizaje automático en mantenimiento y operaciones de vuelo. Esta hoja de ruta establece principios éticos, requisitos de aplicabilidad y criterios de certificación para garantizar que las soluciones basadas en IA sean seguras, confiables y compatibles con los estándares europeos (EASA, 2024).

En definitiva, la combinación de sensores avanzados, radares inteligentes y mantenimiento predictivo basado en IA está redefiniendo el sector aeronáutico militar en España. Estas tecnologías no solo aumentan la capacidad de respuesta ante amenazas, sino que también optimizan la gestión de recursos, refuerzan la seguridad operativa y consolidan la autonomía tecnológica del país en el ámbito de la defensa.

Sector terrestre

La transformación digital del sector terrestre de defensa en España está marcada por la incorporación de tecnologías 5.0 que redefinen la movilidad, la conciencia situacional, la logística y el apoyo a las tripulaciones. Estas innovaciones están siendo impulsadas por el Ejército de Tierra en colaboración con la industria nacional, en el marco de programas estratégicos como el Plan MC3 y el Fondo Europeo de Defensa.

Vehículos terrestres autónomos y sistemas colaborativos

El uso de vehículos terrestres autónomos ha dejado de ser una posibilidad futura para convertirse en una realidad operativa. En el Foro 2E+I de Toledo, el Ejército de Tierra presentó avances significativos en robotización de plataformas terrestres, destacando el papel del 5G en la interconexión de sistemas no tripulados y la integración con redes de mando y control (Infodefensa, 2025f). Empresas como Indra y GMV han desarrollado vehículos multipropósito, como el sistema Valero, diseñado para operar en enjambres colaborativos, facilitando misiones de saturación, engaño y reconocimiento sin poner en riesgo a las tripulaciones (Infodefensa, 2025g).

Estos sistemas colaborativos se basan en arquitecturas distribuidas que permiten la comunicación entre múltiples unidades autónomas, optimizando la toma de decisiones en tiempo real. La inteligencia artificial juega un papel clave en la coordinación de estos vehículos, permitiendo que se adapten dinámicamente al entorno operativo y respondan a amenazas emergentes como los enjambres de drones enemigos (Infodefensa, 2025f,g).

Estos avances responden a los desafíos a los que se enfrenta el Ejército de Tierra en el campo de batalla moderno, donde la robotización, el combate antidrón y la adaptación tecnológica son claves para mantener la superioridad operativa (Infodefensa, 2025r).

Realidad aumentada y apoyo a tripulaciones

La realidad aumentada (RA) está revolucionando el apoyo a las tripulaciones en el campo de batalla. Herramientas como XRF.SandBox y XRF.Colossus, desarrolladas por la startup española XRF, permiten crear simulaciones tridimensionales precisas a partir de

imágenes satelitales, datos de sensores y drones. Estas plataformas ofrecen una experiencia inmersiva que mejora la formación, la planificación táctica y la conciencia situacional. La RA también se está integrando en los sistemas de mando y control, facilitando la visualización de datos operativos en tiempo real y la toma de decisiones estratégicas. El sistema XRF.Hermes, por ejemplo, utiliza inteligencia artificial para interpretar escenarios complejos y emitir recomendaciones en lenguaje natural, actuando como un asistente cognitivo para los mandos militares (Infodefensa, 2025h).

Además, el proyecto europeo AIDA, liderado por Indra, está desarrollando agentes autónomos de IA que operan en el ciberespacio y apoyan funciones críticas como maniobra, fuego, sostenimiento y protección. Estos agentes no solo actúan de forma autónoma, sino que también asisten al operador humano en la toma de decisiones, reduciendo los ciclos de respuesta y aumentando la eficacia operativa (Infodefensa, 2025g).

Innovaciones en logística terrestre militar

La logística terrestre es otro ámbito donde las tecnologías 5.0 están generando un impacto significativo. El Ejército de Tierra ha lanzado un contrato de más de 1.000 millones de euros para la adquisición de camiones tácticos 4x4, 6x6 y 8x8, con el objetivo de mejorar la movilidad, reducir costes logísticos y facilitar el mantenimiento mediante la comunalidad de componentes (Infodefensa, 2025i). Este enfoque busca crear una familia de vehículos con variantes compatibles, lo que permite optimizar la cadena de suministro y agilizar las operaciones logísticas en escenarios de alta demanda. Además, se han incorporado capacidades como vadeo sin preparación en agua salada, lo que amplía la versatilidad de los vehículos en entornos costeros y anfibios.

La Comisión Europea, por su parte, ha lanzado el paquete Defence Readiness Omnibus, que incluye medidas para acelerar la movilidad militar, simplificar los procesos de adquisición y facilitar la cooperación transfronteriza. Estas iniciativas buscan eliminar cuellos de botella en el transporte de material y personal, y mejorar la preparación operativa de los Estados miembros (Comisión Europea, 2025).

En conjunto, estas innovaciones están redefiniendo el sector terrestre de defensa en España, dotándolo de mayor agilidad, interoperabilidad y capacidad de adaptación. La

integración de vehículos autónomos, sistemas colaborativos, realidad aumentada e infraestructuras logísticas inteligentes está consolidando un modelo operativo más eficiente, resiliente y tecnológicamente avanzado.

Sector naval

La transformación del sector naval español hacia un modelo 5.0 se manifiesta en la incorporación de tecnologías como el gemelo digital, la inteligencia artificial, los sistemas autónomos y la interconectividad avanzada. Estas innovaciones están redefiniendo el diseño, la operación y el mantenimiento de las plataformas marítimas, consolidando a España como un referente en defensa naval inteligente.

Buques inteligentes y gemelo digital

Navantia, en colaboración con la Armada Española, lidera el desarrollo de buques inteligentes mediante el proyecto Pebba (Proyecto de Elementos Esenciales del Buque Autónomo). Esta iniciativa se apoya en cuatro pilares estratégicos: conciencia situacional, gestión de la información, inteligencia artificial y ciberseguridad y resiliencia (Infodefensa, 2025j). El objetivo es dotar a los buques de capacidades autónomas que les permitan operar con mínima intervención humana, optimizando la toma de decisiones en tiempo real.

Una de las tecnologías más disruptivas en este ámbito es el gemelo digital, una réplica virtual del buque que recibe datos en tiempo real desde sensores distribuidos por toda la embarcación. Esta herramienta permite monitorizar el estado de los sistemas, anticipar fallos y planificar el mantenimiento de forma predictiva, mejorando la eficiencia operativa y reduciendo costes (Infodefensa, 2025j). Además, el gemelo digital facilita la formación de las dotaciones mediante simulaciones realistas y contribuye a la interoperabilidad con otras plataformas navales.

Navantia también ha desarrollado soluciones como Edinaf y la nube de combate, que permiten integrar datos operativos, tácticos y logísticos en una arquitectura digital común. Estas tecnologías refuerzan la ventaja operativa de la Armada en escenarios complejos, donde la velocidad de procesamiento y la capacidad de adaptación son esenciales.

Plataformas navales no tripuladas

La incorporación de vehículos no tripulados en el entorno naval ha sido otro avance clave. Navantia ha diseñado el sistema Naiad (Naval Advanced Integrated Autonomous vehicles Defence system), que permite el control de vehículos no tripulados aéreos (UAV), de superficie (USV) y submarinos (UUV) desde las consolas del sistema de combate de los buques (Infodefensa, 2025k). Esta integración facilita operaciones de vigilancia, reconocimiento, guerra antisubmarina y neutralización de amenazas sin exponer a las tripulaciones.

Los nuevos Buques de Acción Marítima (BAM) incorporan capacidades para operar con drones submarinos y de superficie, así como sistemas antidrón, radares de exploración 2D, lanzadores de señuelos ASW y sensores IRST (Búsqueda y Seguimiento por Infrarrojos). Estas plataformas se han concebido para responder eficazmente a las amenazas actuales mediante una arquitectura modular que permite incorporar nuevas tecnologías conforme evolucionan los requisitos operativos (Infodefensa, 2025k).

La interoperabilidad entre plataformas tripuladas y no tripuladas es uno de los retos tecnológicos más relevantes. La inteligencia artificial y el aprendizaje automático permiten coordinar múltiples unidades en tiempo real, optimizando la cobertura de vigilancia y la respuesta ante amenazas. Estas capacidades están siendo probadas en ejercicios conjuntos y simulaciones avanzadas, con resultados prometedores en términos de eficacia y seguridad.

Fragatas F110 como caso de estudio

El programa F110 representa el máximo exponente de la transformación tecnológica naval en España. Estas fragatas multimisión incorporan un nivel de digitalización sin precedentes, incluyendo el gemelo digital, el Sistema de Servicios Integrados y una sensórica avanzada para defensa antiaérea, antisubmarina y antisuperficie (Infodefensa, 2025l).

El gemelo digital de la F110 permite a la dotación acceder a información en tiempo real sobre el estado de los equipos, facilitando la toma de decisiones operativas y de mantenimiento. El Sistema de Servicios Integrados, desarrollado por Navantia en

colaboración con la Universidad de Vigo, actúa como un sistema nervioso del buque, con nodos inteligentes que gestionan iluminación, megafonía, conectividad inalámbrica y CCTV. Además, las F110 están equipadas con el radar SPY-7 (V)2, desarrollado por Lockheed Martin, que ha demostrado su capacidad para rastrear objetos aéreos en tiempo real durante pruebas en el Centro de Integración Aegis-Scomba. Este radar, junto con el sistema de combate SCOMBA, posiciona a las fragatas F110 en la vanguardia de la defensa naval global (Infodefensa, 2025m). Desde el punto de vista industrial, el programa F110 ha generado más de un millón de horas de trabajo en ingeniería, con la participación de empresas como Ghenova, que ha desarrollado el 80% de la ingeniería constructiva del buque. Este esfuerzo ha consolidado un ecosistema tecnológico nacional capaz de competir en el mercado internacional y de responder a los desafíos de la defensa marítima del siglo XXI (Infodefensa, 2025m)

Consultoría e ingeniería en defensa

La consultoría e ingeniería en defensa están experimentando una transformación profunda gracias a la adopción de tecnologías 5.0, que permiten mejorar la planificación estratégica, la toma de decisiones operativas y la eficiencia logística.

Modelado y simulación en escenarios militares

El modelado y la simulación se han convertido en pilares fundamentales para el diseño de operaciones militares, la formación de tropas y la evaluación de capacidades. Empresas como Indra han desarrollado centros de excelencia dedicados al análisis operacional y los juegos de guerra, donde se recrean escenarios tácticos, operacionales y estratégicos para evaluar el rendimiento de sistemas y unidades antes de su despliegue (Infodefensa, 2025n). Estos entornos virtuales permiten simular variables como la meteorología, la respuesta enemiga, el rendimiento de sensores y la interacción entre plataformas, lo que facilita la toma de decisiones informadas y reduce los riesgos operativos. Países como Estados Unidos e Israel han demostrado que este tipo de simulaciones son esenciales para alcanzar la superioridad táctica, y España está siguiendo esta senda con iniciativas como el laboratorio de Alcobendas impulsado por Indra (Infodefensa, 2025n).

Además, la empresa XRF ha desarrollado soluciones de realidad extendida como XRF.SandBox y XRF.Colossus, que permiten crear simulaciones tridimensionales precisas a partir de imágenes satelitales, datos de sensores y drones. Estas herramientas mejoran la conciencia situacional y la planificación geoespacial, y han sido reconocidas por la OTAN como tecnologías clave en el ámbito de la defensa (Infodefensa, 2025h).

Gemelos digitales y planificación estratégica

El uso de gemelos digitales en defensa permite replicar virtualmente sistemas complejos como buques, vehículos o infraestructuras, facilitando su monitorización, mantenimiento y optimización. Navantia y otras empresas líderes el sector han aplicado esta tecnología como se ha indicado en párrafos anteriores. Estas herramientas también se están aplicando en el diseño de misiones, la gestión de recursos y la evaluación de capacidades industriales.

Optimización logística mediante IA y big data

La logística militar está siendo revolucionada por la incorporación de inteligencia artificial (IA) y big data. El Ministerio de Defensa ha puesto en marcha el proyecto Numant-IA, una nube privada e independiente de datos que permitirá gestionar información crítica de forma segura y resiliente. Esta infraestructura, ubicada en Soria, como resulta razonable intuir a partir de su nombre, será clave para la modernización de las capacidades logísticas de las Fuerzas Armadas (Infodefensa, 2025p).

La IA permite analizar grandes volúmenes de datos logísticos para optimizar rutas de suministro, prever necesidades de mantenimiento y reducir tiempos de respuesta. El sistema Prometeo, desplegado por el Ejército de Tierra en Eslovaquia, permite la fabricación aditiva de repuestos en zona de operaciones, lo que reduce la dependencia de infraestructuras externas y mejora la autosuficiencia (Infodefensa, 2025q).

Además, el proyecto AIDA, liderado por Indra, está desarrollando agentes autónomos de IA capaces de operar en el ciberespacio y apoyar funciones críticas como el sostenimiento, el mando y el control. Estos agentes analizan datos en tiempo real,

detectan amenazas y emiten recomendaciones, lo que mejora la eficiencia logística y la capacidad de respuesta (Infodefensa, 2025f).

En conjunto, la consultoría e ingeniería en defensa están evolucionando hacia un modelo digital, inteligente y colaborativo, donde la simulación, los gemelos digitales y la IA permiten anticipar escenarios, optimizar recursos y reforzar la autonomía estratégica de España.

Ciberseguridad y ciberdefensa

En el contexto actual, la ciberseguridad se ha convertido en un componente esencial de la defensa nacional. Las amenazas cibernéticas en el ámbito militar incluyen desde ataques de denegación de servicio (DDoS) hasta intrusiones sofisticadas en sistemas de mando y control, espionaje digital y sabotaje de infraestructuras críticas. Estas amenazas no solo provienen de actores estatales, sino también de grupos terroristas y organizaciones criminales que emplean técnicas avanzadas para comprometer la seguridad de los sistemas militares.

La creciente digitalización de las Fuerzas Armadas ha ampliado la superficie de ataque, haciendo que los sistemas de armas, redes de comunicación y plataformas logísticas sean vulnerables a ciberataques. Según Rid (2020), los conflictos modernos ya no se limitan al terreno físico, sino que se extienden al ciberespacio, donde las operaciones pueden tener efectos estratégicos sin necesidad de desplegar tropas.

Inteligencia artificial aplicada a la ciberdefensa

La inteligencia artificial (IA) está transformando la forma en que se aborda la ciberdefensa. Algoritmos de aprendizaje automático permiten detectar patrones anómalos en grandes volúmenes de datos, identificar amenazas emergentes y responder de forma autónoma a incidentes de seguridad (Brundage et al., 2018). En el ámbito militar, la IA se utiliza para proteger redes, analizar vulnerabilidades, simular ataques y generar recomendaciones tácticas en tiempo real.

Una de las aplicaciones más prometedoras es el uso de agentes autónomos que operan en el ciberespacio para realizar tareas de vigilancia, detección y respuesta. Estos

sistemas pueden actuar sin intervención humana directa, lo que mejora la velocidad de reacción ante amenazas críticas (Taddeo y Floridi, 2018). Además, la IA permite realizar simulaciones de ciberataques para entrenar a los equipos de defensa y evaluar la resiliencia de los sistemas.

En España, el proyecto AIDA, liderado por Indra, representa un avance significativo en este campo, al desarrollar agentes inteligentes capaces de apoyar funciones de mando, control y sostenimiento en entornos cibernéticos complejos (Infodefensa, 2025g).

El mando conjunto del ciberespacio en España

España ha consolidado su estructura de defensa cibernética con la puesta en marcha del Mando Conjunto del Ciberespacio (MCCE), creado en 2020 como parte del Estado Mayor de la Defensa. Este mando tiene como misión garantizar la seguridad de las redes y sistemas de información del Ministerio de Defensa, así como coordinar las operaciones militares en el ciberespacio (Ministerio de Defensa, 2023).

El MCCE trabaja en estrecha colaboración con organismos nacionales e internacionales, incluyendo el Centro Criptológico Nacional (CCN), la OTAN y la Agencia Europea de Defensa (EDA). Además, participa en ejercicios conjuntos como el Locked Shields, organizado por el Centro de Excelencia de Ciberdefensa Cooperativa de la OTAN, donde se simulan ataques cibernéticos a gran escala para evaluar la capacidad de respuesta de los países aliados (NATO CCDCOE, 2024). Entre sus funciones, destacan la protección de infraestructuras críticas, la gestión de incidentes de ciberseguridad, el desarrollo de capacidades ofensivas y defensivas, y la formación especializada del personal militar. El MCCE también impulsa la investigación en tecnologías emergentes como la computación cuántica, la IA y los gemelos digitales aplicados a la ciberdefensa. La creación de este mando refleja el reconocimiento de que el ciberespacio es un dominio operativo más, al igual que la tierra, el mar, el aire y el espacio, en línea con el reconocimiento del ciberespacio como dominio de operaciones por parte de la OTAN en la cumbre de Varsovia de 2016. Como señala Libicki (2007), la guerra cibernética trasciende ataques técnicos, sino también una dimensión estratégica que puede alterar el equilibrio de poder entre naciones.

Startups y DeepTech en defensa

En los últimos años, España ha experimentado un notable crecimiento en el ecosistema de innovación vinculado a la defensa, especialmente en el ámbito de las startups tecnológicas y las empresas DeepTech. Este fenómeno responde a una combinación de factores estratégicos, como el aumento de la inversión en I+D militar, el impulso de tecnologías emergentes y la necesidad de reforzar la autonomía estratégica en un contexto geopolítico cada vez más complejo.

Las tecnologías DeepTech, caracterizadas por su base científica sólida y su alto potencial disruptivo, están transformando el sector de la defensa. Ámbitos como la inteligencia artificial, la computación cuántica, la robótica avanzada, los sistemas autónomos y la ciberseguridad están siendo desarrollados por pequeñas empresas altamente especializadas, muchas de ellas con aplicaciones duales que pueden utilizarse tanto en entornos militares como civiles (Bonvillian y Weiss, 2015).

Este ecosistema emergente se nutre de la colaboración entre startups, universidades, centros tecnológicos y grandes empresas del sector defensa. La creación de hubs de innovación, incubadoras específicas y programas de aceleración ha permitido que nuevas empresas accedan a recursos, validación tecnológica y oportunidades de internacionalización. Además, el interés creciente por la defensa como sector estratégico ha favorecido la aparición de talento especializado y la transferencia de conocimiento desde el ámbito académico al industrial (Mazzucato, 2013).

Casos de startups españolas en defensa y tecnologías duales

España cuenta con un número creciente de startups que desarrollan soluciones innovadoras para el sector defensa. Muchas de estas empresas trabajan en tecnologías duales, es decir, con aplicaciones tanto militares como civiles, permitiéndoles diversificar sus mercados y aumentar su sostenibilidad.

Entre los casos más destacados se encuentran empresas que trabajan en simulación avanzada, realidad extendida, inteligencia artificial aplicada a la vigilancia, drones autónomos, sensores inteligentes y ciberseguridad. Estas startups han sido reconocidas

por organismos internacionales y han participado en ejercicios conjuntos, ferias especializadas y programas de validación tecnológica.

Por ejemplo, algunas empresas han desarrollado sistemas de simulación tridimensional para entrenamiento militar, utilizando datos geoespaciales y sensores para recrear entornos operativos complejos. Otras han creado plataformas de análisis predictivo que permiten anticipar amenazas y optimizar la toma de decisiones en tiempo real. También existen iniciativas centradas en la fabricación aditiva de componentes, la logística inteligente y la gestión de activos mediante tecnologías IoT. Igualmente, aunque hay pocas empresas españolas, se desarrollan tecnologías de inteligencia estratégica para apoyo a la toma de decisiones que poseen un uso dual, siendo aplicable tanto al mundo civil como al militar. Estas soluciones no solo mejoran la eficiencia operativa de las Fuerzas Armadas, sino que también refuerzan la resiliencia tecnológica del país. La capacidad de generar innovación desde el tejido empresarial nacional es clave para reducir la dependencia de proveedores externos y garantizar la soberanía en áreas críticas.

Además, el enfoque dual permite que estas tecnologías se apliquen en sectores como emergencias, infraestructuras críticas, seguridad ciudadana, medio ambiente o industria energética, lo que amplía su impacto social y económico. La defensa, en este sentido, actúa como catalizador de innovación, con efectos positivos en múltiples ámbitos. En este contexto, según todo lo expuesto resulta pertinente analizar comparativamente cómo se manifiestan las diferencias entre los paradigmas 4.0 y 5.0 en los distintos subsectores de la defensa: aeronáutico, terrestre, naval, consultoría e ingeniería, ciberseguridad y startups y deeptech. Esta comparación permite identificar no solo las tecnologías empleadas en cada etapa, sino también los cambios en su orientación estratégica, ética y funcional. La siguiente tabla sintetiza esta evolución, ofreciendo una visión estructurada de las herramientas tecnológicas asociadas a cada paradigma y su aplicación sectorial en el caso español.

Tabla 3. Comparativa Industria 4.0 *versus* 5.0 por subsectores. Fuente: elaboración propia

Subsector	Tecnologías 4.0	Tecnologías 5.0	Tendencias 2030 (Oportunidades / Retos / Aplicaciones)
Aeronáutico	▪ Internet de las cosas miliares (IoBT). ▪ IA. ▪ Big Data para análisis información. ▪ Gemelos digitales. ▪ Robotica automátizada ▪ Realidad virtual. ▪ Sensores distribuidos para vigilancia, recopilación de datos y control de sistemas. ▪ Interfaces hombre-máquina. ▪ Simulación táctica.	▪ IoBT centrado en el operador humano, sostenible y resiliente. ▪ IA explicativa y toma de decisiones conjunta humano-máquina. ▪ Big data integrada con IA, plataformas inteligentes. ▪ Gemelos digitales cognitivos. ▪ Enjambres inteligentes. ▪ Realidad extendida. ▪ Sensores inteligentes y bioinspirados que no sólo recopilan datos, sino que se adaptan al entorno y al operador. ▪ Interfaces centradas en el operador. ▪ Simulación cognitiva inmersiva. ▪ Mantenimiento predictivo con IA y gemelos digitales. ▪ Operaciones autónomas coordinadas entre aeronaves tripuladas y no tripuladas.	▪ Operaciones autónomas con IA coordinadas. ▪ Mantenimiento predictivo inteligente. ▪ Integración de energías limpias. ▪ Drones autónomos sostenibles.
Terrestre	▪ IoBT. ▪ Robótica. ▪ Realidad virtual. ▪ Sensores. ▪ Simulación táctica. ▪ Conectividad digital. ▪ Vehículos terrestres automatizados. ▪ IA.	▪ IoBT centrado en el operador humano, sostenible y resiliente. ▪ Robótica colaborativa. ▪ Realidad aumentada y extendida. ▪ Sensores inteligentes y bioinspirados que no solo recopilan datos, sino que se adaptan al entorno y al operador. ▪ Simulación cognitiva inmersiva. ▪ Conectividad digital centrada en el operador. ▪ Agentes autónomos ▪ Logística inteligente. ▪ IA explicativa y toma de decisiones conjunta humano-máquina.	▪ Redes tácticas adaptativas. ▪ Materiales inteligentes. ▪ Energía sostenible para vehículos autónomos. ▪ Edge Computing para control de campo. ▪ IA para decisiones tácticas predictivas.
Naval	▪ IoBT. ▪ Buques automatizados. ▪ Gemelos digitales. ▪ Plataformas conectadas. ▪ Simulación táctica. ▪ IA. ▪ Interoperabilidad técnica.	▪ IoBT centrado en el operador humano, sostenible y resiliente. ▪ Buques inteligentes. ▪ Gemelos digitales cognitivos. ▪ Plataformas no tripuladas. ▪ Simulación cognitiva inmersiva. ▪ IA explicativa y toma de decisiones conjunta humano-máquina. ▪ Interoperabilidad avanzada.	▪ Sensores subacuáticos distribuidos. ▪ Ciberseguridad marítima avanzada. ▪ IA para mantenimiento predictivo de flotas. ▪ Sistemas híbridos autónomos y tripulados. ▪ Inteligencia oceánica distribuida.
	▪ Big Data para análisis de datos. ▪ Simulación táctica.	▪ Big data integrada con IA, plataformas inteligentes. Nube privada de datos.	▪ IA generativa para diseño de sistemas y escenarios. ▪ Gemelos digitales de ecosistemas

Tabla 3 (cont). Comparativa Industria 4.0 *versus* 5.0 por subsectores. Fuente: elaboración propia

Subsector	Tecnologías 4.0	Tecnologías 5.0	Tendencias 2030 (Oportunidades / Retos / Aplicaciones)
Consultoría e Ingeniería	▪ Big Data para análisis de datos. ▪ Simulación táctica. ▪ Modelado y Automatización de procesos. ▪ Análisis predictivo.	▪ Big data integrada con IA, plataformas inteligentes. Nube privada de datos. ▪ Simulación cognitiva inmersiva. ▪ IA para procesos (ej. Logística). ▪ Fabricación aditiva. ▪ Gemelos digitales para planificación estratégica.	▪ IA generativa para diseño de sistemas y escenarios. ▪ Gemelos digitales de ecosistemas completos (no sólo equipos). ▪ Sistemas expertos de apoyo a decisiones. ▪ Automatización cognitiva de procesos de defensa.
Ciberseguridad	▪ Sistemas de detección. ▪ Análisis de vulnerabilidades. ▪ Protección de redes. ▪ Simulación de ataques.	▪ Sistemas de detección autónomos con IA y aprendizaje profundo. ▪ Análisis predictivo y proactivo con IA explicativa. ▪ Ciberdefensa cognitiva y adaptativa. ▪ Simulación cognitiva inmersiva con gemelos digitales y realidad aumentada. ▪ Agentes autónomos. ▪ Resiliencia cibernética.	▪ Inteligencia de amenazas basada en IA. ▪ Ciberdefensa activa y autónoma. ▪ Detección basada en comportamiento. ▪ Seguridad cuántica. ▪ IA distribuida para respuesta automática a incidentes.
Startups y DeepTech	▪ Simulación avanzada. ▪ IA aplicada. ▪ Sensores inteligentes. ▪ Drones. ▪ Ciberseguridad tradicional. ▪ Fabricación aditiva.	▪ Simulación cognitiva e inmersiva. ▪ IA explicativa y toma de decisiones conjunta humano-máquina. ▪ Sensores avanzados. ▪ Drones colaborativos con IA + Edge Computing. ▪ Ciberseguridad cognitiva y proactiva con IA, blockchain y criptografía post-cuántica. ▪ Fabricación personalizada con IA + sostenibilidad + gemelos digitales ▪ Tecnologías duales.	▪ Computación cuántica aplicada a defensa. ▪ Ecosistemas duales civil-defensa. ▪ Nuevas spin-offs tecnológicas. ▪ Innovación abierta. ▪ Nuevos materiales inteligentes sostenibles.

Conclusiones

La transición desde la Industria 4.0 hacia la Defensa 5.0 representa un cambio de paradigma que redefine el papel de la tecnología en el ámbito militar, situando al ser humano, la sostenibilidad y la resiliencia como ejes centrales del desarrollo industrial. Este enfoque no implica una ruptura con el modelo anterior, sino una evolución que incorpora principios éticos, sociales y medioambientales en el diseño, implementación y gobernanza de las tecnologías aplicadas a la defensa.

Para España, este proceso constituye una oportunidad estratégica para consolidar un ecosistema nacional de innovación en defensa que sea capaz de generar capacidades soberanas, sostenibles y alineadas con los valores democráticos. La participación activa en programas europeos como el Fondo Europeo de Defensa (EDF), el FCAS (Future Combat Air System) y la iniciativa DIANA de la OTAN, junto con el fortalecimiento de la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID), podrían posicionar al país en una trayectoria de liderazgo tecnológico que debería ser sostenida por una menor resistencia al cambio, mayor facilidad de acceso a las pymes, mayor inversión pública, cooperación público-privada y formación especializada.

La incorporación de tecnologías como la inteligencia artificial explicativa, los gemelos digitales cognitivos, la robótica colaborativa, la realidad aumentada inmersiva y las plataformas cognitivas no solo mejora la eficiencia operativa, sino que promueve una defensa centrada en el operador humano, en la que la toma de decisiones se apoya en sistemas intuitivos, auditables y adaptativos. Esta orientación exige que las instituciones responsables del desarrollo tecnológico en defensa, como el Ministerio de Defensa, la DGAM, la DIGEID, el INTA, ISDEFE y el CESEDEN, adopten una cultura organizativa que priorice la gobernanza de la tecnología, la formación continua en competencias digitales y cognitivas, y el diseño centrado en el bienestar del personal militar.

En este contexto, se recomienda que las instituciones españolas refuercen la cooperación interministerial y con el sistema nacional de ciencia y tecnología, articulando mecanismos de financiación, incubación y transferencia tecnológica que permitan integrar a pymes, startups y empresas deeptech en los proyectos estratégicos de defensa. Asimismo, resulta fundamental establecer marcos regulatorios claros para el uso responsable de la inteligencia artificial, garantizar la interoperabilidad entre sistemas

heredados y emergentes, y promover prácticas de sostenibilidad ambiental en toda la cadena de valor de la industria militar.

Desde el punto de vista académico, este nuevo paradigma abre múltiples líneas de investigación que merecen ser exploradas. Entre ellas, destacan el estudio de modelos de gobernanza para tecnologías militares emergentes, la evaluación del impacto ambiental de la innovación tecnológica en defensa, el diseño centrado en el operador militar desde la ergonomía cognitiva, la interoperabilidad tecnológica en escenarios multinacionales, la innovación dual y su transferencia al ámbito civil, el desarrollo de agentes autónomos para la ciberdefensa, y el análisis del impacto socioeconómico de la Defensa 5.0 en el empleo y la competitividad nacional.

En definitiva, la Defensa 5.0 no debe entenderse como una simple evolución técnica, sino como una transformación institucional que exige una visión estratégica de largo plazo, una gobernanza ética robusta y un compromiso firme con los principios de sostenibilidad, resiliencia y centralidad humana. España, como potencia media con vocación europea y atlántica, tiene ante sí la posibilidad de convertirse en un referente en innovación militar responsable, siempre que logre articular sus capacidades tecnológicas con una política de defensa orientada al bienestar social, la seguridad global y la autonomía estratégica.

En suma, España se encuentra ante una coyuntura decisiva: sumarse a una transición hacia una defensa 5.0, tratando de mejorar su autonomía tecnológica, industrial y militar hacia el futuro, para lo cual es absolutamente necesaria una política de medio y largo plazo, ya que no solo implica adoptar nuevas tecnologías, sino también construir un modelo ético, resiliente y centrado en el bienestar humano, capaz de proyectar su influencia en el entorno europeo y global.

Referencias

Aesmide. (2025). La industria para la Defensa: el papel esencial de las pymes. Aesmide. Disponible en: https://aesmide.es/la-industria-para-la-defensa-el-papel-esencial-de-las-pymes/ [aesmide.es] (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Amjad, M. (2025). Digital Twin for UAVs: Architecture, Framework, Challenges and Solutions. En Digital Twins for Wireless Networks (pp. 149–159). Springer. https://doi.org/10.1007/978-3-031-73679-7_8.

Atausinchi Masias, A., Atausinchi Masias, D., y Contreras Rivera, R. J. (2025). Ética y sostenibilidad en la innovación tecnológica: revisión sistemática sobre su impacto ambiental. Revista InveCom, 6(1). https://doi.org/10.5281/zenodo.15447180.

Barroso Camiade, C., y Pérez Castrejón, E. M. (2025). Desafíos éticos y legales en el uso de la inteligencia artificial (IA). Sintaxis, (14), 102–118. https://doi.org/10.36105/stx.2025n14.07.

Bonvillian, W. B., y Weiss, C. (2015). Technological Innovation in Legacy Sectors. Oxford University Press.

Carayannis, EG, Morawska-Jancelewicz, J. (2022) El futuro de Europa: Sociedad 5.0 e Industria 5.0 como motores de las futuras universidades.J Knowl Econ, 13, 3445–3471. https://doi.org/10.1007/s13132-021-00854-2

Brundage, M., Avin, S., Clark, J., Toner, H., Eckersley, P., Garfinkel, B., y Amodei, D. (2018). The malicious use of artificial intelligence: Forecasting, prevention, and mitigation. Disponible en: arXiv preprint arXiv:1802.07228. (Consulta: 10 de octubre de 2025)

Bryson, J. J. (2018). The Artificial Intelligence of the Ethics of Artificial Intelligence: An Introductory Overview for Law and Regulation. In Proceedings of the 2018 AAAI/ACM Conference on AI, Ethics, and Society. https://doi.org/10.1145/3278721.3278731.

Calderón Leyton, E. (2024). Ética y tecnología: Reflexiones sobre un uso responsable y transformador en América Latina. Revista CUHSO, 34(1). https://doi.org/10.7770/cuhso-v34n1-art662.

Carro Suárez, J., & Sarmiento Paredes, S. (2022). El factor humano y su rol en la transición a Industria 5.0: una revisión sistemática y perspectivas futuras. Entreciencias: Diálogos en la Sociedad del Conocimiento, 10(24), e81727. https://doi.org/10.22201/enesl.20078064e.2022.24.81727.

Castellanos Alba, J. C. (2023). Industria 5.0: un enfoque centrado en el ser humano. Madrid.

Centro Universitario de la Defensa. Academia General Militar. (2022). Innovación docente en la formación universitaria de los oficiales del Ejército de Tierra. Centro Universitario de la Defensa (Zaragoza), Ministerio de Defensa de España. ISBN: 978-84-9091-913-2.

Chaca-Espinoza, W. G., Montenegro-Cajas, P., Ocaña-Parra, S. V., y Medina-Moncayo, A. S. (2025). Integración de Inteligencia Artificial en Design Thinking: Análisis de enfoques para diseño industrial centrado en el usuario. Polo del Conocimiento, 10(6), 1378–1400. https://doi.org/10.23857/pc.v10i6.9720.

Clapp, S. (2025). Military drone systems in the EU and global context: Types, capabilities and regulatory frameworks. European Parliamentary Research Service (EPRS), PE 772.885. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772885/EPRS_BRI(2025)772885_EN.pdf. (Consulta: 10 de octubre de 2025)

Comisión Europea. (2024). Study results: Access to equity financing for European defence SMEs. DG DEFIS. Disponible en: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/study-results-access-equity-financing-european-defence-smes-2024-01-11_en (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Comisión Europea. (2025). Defence Readiness Omnibus. Defence Industry and Space. Disponible en: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu-defence-industry/defence-readiness-omnibus_en (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Comisión Europea. (2025, enero 30). European Defence Fund: Over €1 Billion to Drive Next-Generation Defence Technologies and Innovation. DG DEFIS. Disponible en: https://defence-industry-space.ec.europa.eu/european-defence-fund-over-

eu1-billion-drive-next-generation-defence-technologies-and-innovation-2025-01-30_en (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Corzo-Ussa, G. D., Álvarez-Aros, E. L., & Chavarro-Miranda, F. (2022). La industria 4.0 y sus aplicaciones en el ámbito militar: oportunidad estratégica para Latinoamérica. Revista Científica General José María Córdova, 20(39), 717–736. https://doi.org/10.21830/19006586.882

Deng, S., y Zhou, J. (2024). Prediction of Remaining Useful Life of Aero-engines Based on CNN-LSTM-Attention. International Journal of Computational Intelligence Systems, 17, Article 232. https://doi.org/10.1007/s44196-024-00639-w.

European Union Aviation Safety Agency (EASA). (2023). Artificial Intelligence and Aviation. European Union Aviation Safety Agency. Disponible en: https://www.easa.europa.eu/en/light/topics/artificial-intelligence-and-aviation-0 (Consulta: 6 de octubre de 2025)

European Union Aviation Safety Agency (EASA). (2024). Artificial Intelligence Concept Paper Issue 2: Guidance for Level 1 y 2 Machine Learning Applications Disponible en: https://www.easa.europa.eu/en/document-library/general-publications/easa-artificial-intelligence-concept-paper-issue-2 (Consulta: 6 de octubre de 2025)

European Defence Agency. (2021). EDA Technology Foresight Exercise – Final Results. Brussels: EDA. Disponible en: https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/edatechnologyforesightexercise-finalresults.pdf (Consulta: 8 de octubre de 2025)

Floridi, L., Cowls, J., Beltrametti, M., Chatila, R., Chazerand, P., Dignum, V., ... & Vayena, E. (2018). AI4People—An Ethical Framework for a Good AI Society: Opportunities, Risks, Principles, and Recommendations. Minds and Machines, 28(4), 689–707. https://doi.org/10.1007/s11023-018-9482-5.

Forging Forum. (s.f.). Forging the future of Industry 5.0. Disponible en: https://bridges5-0.eu/forging-a-forum-for-the-future-of-industry-5-0/ (Consulta: 21 de septiembre de 2025).

Foro Transfiere. (s.f.). Foro Transfiere: European Meeting on Science, Technology and Innovation. Disponible en: https://www.forotransfiere.com (Consulta: 22 de septiembre de 2025).

Helbing, D. (Ed.). (2019). Towards Digital Enlightenment: Essays on the Dark and Light Sides of the Digital Revolution. Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-90869-4.

Infodefensa. (2022). El FCAS despega por fin: caza europeo del futuro, enjambres de drones y nube de combate. El Debate. Disponible en: https://www.eldebate.com/espana/defensa/20221119/el-fcas-despega-por-fin-caza-europeo-del-futuro-enjambres-de-drones-y-nube-de-combate_73909.html

Infodefensa. (2023). Entendiendo el FCAS: un supercaza, un enjambre de drones y una nube de combate. El Confidencial. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/tecnologia/2023-09-07/fcas-supercaza-enjambre-drones-nube-combate_3729940/

Infodefensa. (2025a). Las pymes de defensa piden más protagonismo a la gran industria. Infodefensa. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5451777/esta-semana-podcast-infodefensa-pymes-defensa-piden-protagonismo-gran-industria (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025b). El nuevo radar Lanza-T del Ejército del Aire se integra en el sistema de defensa aérea español. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025c). El Ejército del Aire recibe un radar Lanza-T de Indra capaz de detectar aviones con tecnología 'stealth' y drones. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025d). El nuevo radar Lanza 3D de vigilancia del Ejército del Aire en Toledo cumple 100 días de operación. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025e). Así es Valero, el dron multipropósito de bajo coste diseñado por Indra. Disponible en:https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025f). Indra presenta en el Foro 2E+I sus últimos desarrollos en drones, sistemas antidrón y radares de nueva generación. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025g). Indra lidera el desarrollo de agentes autónomos de IA en apoyo a las operaciones militares en el ciberespacio europeo. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5297637/indra-lidera-desarrollo-capacidad-central-gestionar-agentes-autonomos-ia-apoyo-operaciones-militares-ciberespacio-europeo (Consulta:7 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025h). La startup canaria XRF se afianza en defensa y entra en el grupo de trabajo de la OTAN de realidad virtual. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025i). El Ejército de Tierra lanza un megacontrato de 1.000 millones para comprar camiones tácticos 4x4, 6x6 y 8x8. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025j). Navantia y la Armada avanzan en el desarrollo del buque autónomo. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5450767/navantia-armada-avanzan-desarrollo-buque-autonomo-proyecto-pebba (Consulta: 3 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025k). Las claves de los nuevos BAM de la Armada: misiles antiaéreos, sistema antidrón y preinstalación para sonar. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5447694/claves-nuevos-bam-armada-misiles-antiaereos-sistema-antidron-preinstalacion-sonar (Consulta: 3 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025l). Los hitos del programa F-110 en 2025: botadura de la F-111 después del verano y puesta de quilla de la F-112 en abril. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5137332/hitos-programa-f-100-2025-botadura-f-111-despues-verano-puesta-quilla-f-112-abril (Consulta: 3 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025m). La fragata F-110, el avanzado buque que Navantia quiere exportar. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-

diario/mostrar/5435995/esta-semana-podcast-infodefensa-fragata-f-110-avanzado-buque-navantia-quiere-exportar (Consulta: 3 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025n). Indra apuesta por su centro de análisis operacional y juegos de guerra. Infodefensa. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5423281/reportaje-indra-centro-analisis-operacionalç (Consulta: 8 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025p). Defensa invertirá 70 millones en Numant-IA, una nube privada e independiente de datos para las Fuerzas Armadas. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5414273/defensa-invertira-70-millones-numant-ia-nube-privada-e-independiente-datos-fuerzas-armadas (consulta: 8 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025q). El despliegue español en Eslovaquia, a la vanguardia tecnológica: así fabrica piezas y repuestos en 3D con el sistema Prometeo. Disponible en: https://www.infodefensa.com/texto-diario/mostrar/5405576/despliegue-espanol-eslovaquia-vanguardia-tecnologica-asi-fabrica-piezas-repuestos-3d-sistema-prometeo (Consulta: 8 de octubre de 2025)

Infodefensa. (2025r). Los desafíos del Ejército de Tierra en el campo de batalla moderno: de la robotización al combate antidrón. Disponible en: https://www.infodefensa.com (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). (2020). Implicaciones del ámbito cognitivo en las Operaciones Militares. CESEDEN.

International Workshop on Industry 5.0 and Society 5.0 (IWIS). (s.f.). Proceedings of the International Workshop on Industry 5.0 and Society 5.0. Disponible en: https://iwis-conference.org (Consulta: 22 de septiembre de 2025).

Kaswan, M. S., Rathi, R., y Garza-Reyes, J. A. (Eds.). (2023). Industry 5.0: Concepts and Strategies for Digital Transformation. CRC Press.

Kotler, P., Kartajaya, H., y Setiawan, I. (2021). Marketing 5.0: Technology for humanity. John Wiley y Sons.

Leon G.; Gómez Pérez, A.; Dueñas, C.; Álvarez-Gascón, F.; Báez Cristóbal, T.; Gómez de Agreda, A.; Vázquez Martínez, L.; Insenser Farré, J.M.; Morales de los Ríos,

J.B.; Ramírez Morán, D., Guerra, L. (2025). Situación y tendencias en al uso de la inteligencia artificial en el sector de la defensa. Foro de Empresas Innovadoras y Amper. ISBN: 978-84-09-75701-5.

Libicki, M. C. (2007). Conquest in cyberspace: National security and information warfare. Cambridge University Press.

Lodeiro Encina, A. (2018). Cuarta Revolución Industrial y sus implicancias en los ámbitos de seguridad y defensa. Cuaderno de Trabajo, 15, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), Chile.

Maraggi, S. (2021). Entrenamiento Militar en el Continuo de Virtualidad. CEFADigital.

Mazzucato, M. (2013). The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths. Anthem Press.

Ministerio de Defensa. (2020). Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID 2020). Secretaría de Estado de Defensa. Disponible en: https://www.tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/es-es/estrategia/Paginas/Defensa.aspx (Consulta: 26 de septiembre)

Ministerio de Defensa. (2023). Mando Conjunto del Ciberespacio. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/organizacion/mando-conjunto-del-ciberespacio/ (Consulta:7 de octubre de 2025)

Ministerio de Defensa de España. (2025). Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa. La Moncloa. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/resumenes/Documents/2025/230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf (Consulta: 8 de octubre de 2025)

Ministry of Defence. (2022). Defence Artificial Intelligence Strategy. London: UK Government. Disponible en: https://www.gov.uk/government/publications/defence-artificial-intelligence-strategy. (Consulta:8 de octubre de 2025)

Mohsan, S. A., Javaid, N., Saeed, N., Qadir, Z., Fahim, H., He, B., & Song, H. (2023). Communication and control in collaborative UAVs: Recent advances and future

trends. arXiv preprint arXiv:2302.12175. https://doi.org/10.48550/arXiv.2302.12175.

NATO CCDCOE. (2024). Locked Shields 2024: World's largest cyber defence exercise. Disponible en: https://ccdcoe.org/exercises/locked-shields/ (Consulta:7 de octubre de 2025)

Pérez-Domínguez, L. A., Ávila-López, J. R., y Luviano-Cruz, D. (2023). Tendencia de la Industria 4.0 comparado con Industria 5.0. Mundo FESC, 13(25), 7–19. https://doi.org/10.61799/2216-0388.1248.

PwC y Siemens. (2025, octubre 7). Claves e inversiones estratégicas para una España 5.0. Expansión. Disponible en: https://www.expansion.com/economia-sostenible/2025/10/07/68e51cf2468aeb0a458b457b.html. (Consulta: 8 de octubre de 2025)

Rid, T. (2020). Active measures: The secret history of disinformation and political warfare. Farrar, Straus and Giroux.

Riola, J. M., Fajardo-Toro, C. H., Díaz Reina, J., Mayorga Torres, O., y Garnica López, M. A. (2020). Defensa 4.0: Internet de las Cosas en Sistemas de Batalla (IoBT) en Defensa Naval. RISTI-Revista Ibérica de Sistemas e Tecnologías de Información (Edición Especial), 507–519.

Saniuk, S., Grabowska, S., & Adamik, A. (2024). Smart Organizations in Industry 5.0: A Human-centric Approach. Taylor & Francis.

Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). (2018, marzo 6). Plan de aplicación en el ámbito de la seguridad y la defensa - Factsheet. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/plan-de-aplicaci%C3%B3n-en-el-%C3%A1mbito-de-la-seguridad-y-la-defensa-factsheet_es (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Servicio Europeo de Acción Exterior (EEAS). (2020, junio 21). Seguridad y defensa de Europa: el camino a seguir. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/seguridad-y-defensa-de-europa-el-camino-seguir_es (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Schwab, K. (2016). The Fourth Industrial Revolution. World Economic Forum

Taddeo, M., y Floridi, L. (2018). How AI can be a force for good. Science, 361(6404), 751-752.

Travez Tipan, A. V., y Villafuerte Garzón, C. M. (2023). Industria 5.0: revisión del pasado y futuro de la producción y la industria. Revista Científica Mundo, 7(1). DOI: 10.37811/cl_rcm.v7i1.4457.

Universidad de los Andes, Colombia (2025). Foro "Personas e industria en la era de la Sociedad 5.0". Disponible en: https://industrial.uniandes.edu.co/es/Foro-Personas-e-Industria-en-la-Era-de-la-Sociedad-5.0 (Consulta: 22 de septiembre de 2025)

Wang, X., Wang, Y., Su, X., Wang, L., Lu, C., Peng, H., & Liu, J. (2024). Deep reinforcement learning-based air combat maneuver decision-making: Literature review, implementation tutorial and future direction. Artificial Intelligence Review, 57, artículo 1. https://doi.org/10.1007/s10462-023-10620-2.

World Industry 5.0 Forum. (s.f.). World Industry 5.0 Forum. Disponible en: https://www.worldindustry5forum.org (Consulta: 22 de septiembre de 2025)

Zabala Innovation. (2025, febrero 13). Fondo Europeo de Defensa 2025. Financia tu proyecto. Zabala. Disponible en: https://www.zabala.es/noticias/fondo-europeo-de-defensa-2025/ (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Zabala Innovation. (2025, marzo 17). Defensa y pymes. Dos convocatorias no temáticas de EDF 2025. Zabala. Disponible en: https://www.zabala.es/noticias/edf-2025/ (Consulta: 6 de octubre de 2025)

Zamora Torralba, E. (2025, junio 10). Los pequeños negocios encuentran su hueco en la industria de Defensa. El Economista. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/13398992/06/25/los-pequenos-negocios-encuentran-su-hueco-en-la-industria-de-defensa.html (Consulta: 6 de octubre de 2025)

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

41026
9 772530 125003