Boletín ieee 03

número 42

abril/junio 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: septiembre 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

nº 3 bie3

abril/junio

2026

Análisis

9 Turquía en África: la creciente presencia de la Sublime Puerta. Pedro Sánchez Herráez

33 Consideraciones académicas al coste electoral de las guerras de elección en los EEUU. Los estudios de caso de Irán y la I Guerra del Golfo. G.B. Víctor Bados Nieto

53 Siglo XXI: ¿una nueva era revolucionaria a las puertas?. Pedro Sánchez Herráez

67 Crisis y desafío: la seguridad nacional en Ecuador como problema político y social. Rocío de los Reyes Ramírez

92 El repliegue estadounidense sobre el hemisferio occidental. Federico Aznar Fernández-Montesinos

125 India y Pakistán: la cicatriz donde la frontera nunca duerme. Javier Fernández Aparicio

156 Cuba, demasiado cerca: cuando la proximidad se convierte en límite. Rocío de los Reyes Ramírez

177 Tailandia y Camboya: una frontera de fricción. María del Mar Hidalgo García

200 El bloqueo del estrecho de Ormuz y los fertilizantes: ¿conflicto de hoy y hambre para mañana?. Mar Hidalgo García

220 El mando ante el algoritmo: Inteligencia artificial, doctrina, inteligencia y disuasión. Teniente general Miguel Ballenilla y García de Gamarra

252 El Ártico como espacio de conflicto. Abel Romero Junquera, Federico Aznar, Fernández-Montesinos y Luis V. Pérez Gil

288 Ideología y pragmatismo en la estrategia nacional de seguridad de Trump. Fidel Sendagorta

314 Entre victoria y legitimidad: Azerbaiyán, Armenia y el nuevo orden en el Cáucaso sur. Javier Fernández Aparicio

330 Europa se reinventa en África occidental de la mano de Ghana: alianza «win-win» en materia de seguridad. Óscar Garrido Guijarro

341 Poder, geopolítica, soberanía y tecnología. José Ignacio Torreblanca

371 Las tres llaves de la Sublime Puerta en Somalia. Blanca Palacián de Inza

381 Las potencias medias y el nuevo desorden global: pragmatismo adaptativo en la era Trump 2.0. Eva Borreguero Sancho

407 Europa o nada: cómo evitar la tormenta perfecta y construir un pilar militar europeo. Ignacio Fuente Cobo y Juan C. Castilla

437 La República Popular de China y la intensificación de su estrategia híbrida en Taiwán: doctrina, prácticas e implicaciones para la Unión Europea. Inés Arco Escriche

465 El concepto de potencia media y sus estrategias: estudio de casos. Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

486 Dos desafíos a la seguridad energética europea: la crisis del gas ruso y la dependencia de China en las tecnologías de la transición energética. José María Calvo-Sotelo

512 La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE. Abel Romero Junquera

535 El Magreb en 2025. Navegando los desafíos domésticos y los cambios regionales e internacionales. Miguel Hernando de Larramendi

563 Ante el espejo: OTAN, UE y la industria de defensa europea. Complementariedad competitiva. Juan C. Castilla

584 América Latina ante un cruce de caminos. Guillermo Fernández de Soto y Andrés Rugeles

609 Los fundamentos del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y su vigencia actual. Luis V. Pérez Gil

622 El populismo como factor polemológico. Federico Aznar Fernández-Montesinos

Opinión

653 Del Heartland al cerco marítimo Euroatlántico: Rusia atrapada por el mar. José Ignacio Álvarez Chaigneau

667 El dilema de la multipolaridad o unipolaridad: la herencia del año 2025 al mundo. Leonardo Quijarro Santibáñez

679 La actualización de la Estrategia Marítima de la Alianza 2025. Gonzalo Vázquez Orbaiceta

694 La proyección estratégica de Rusia en el Sahel y su entorno regional. Andriy Ilkiv Zlesnyi

713 El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur: la construcción de un futuro compartido. Ramón Casilda Béjar

731 «¿A la vanguardia?»: la visión china de las relaciones con España y sus implicaciones. Álvaro Tejero García

749 Geoestrategia, una renovada atención. David Cuesta Vallina

762 Westfalia en la era de la competencia estratégica: el caso venezolano. Miguel Ángel Melián Negrín

778 Ya lo dijo Napoleón, para ganar la guerra hacen falta tres cosas: innovación, innovación e innovación. Zacarias Hernández Calvo

797 Libia (2011-2025): anatomía de un fallo estratégico y sus secuelas en la seguridad del flanco sur. Sergio Estrada González

811 Desdibujar el umbral: zona gris, atribución y coerción acumulativa. Guillem Colom Piella

824 El declive de una economía basada en el petróleo barato. Ana Serrano Oñate

846 La agricultura como eje de la nueva geopolítica. Sergio Soler Porras

865 Europa ante la peligrosa encrucijada de la OTAN: defensa colectiva, autonomía estratégica y el paradigma Trump 2.0. José Luis Pontijas Calderón

882 Del terrorismo ideológico al actor híbrido: la convergencia crimen-terror en el Sahel y la expansión yihadista hacia el golfo de Guinea. Dídac Burgueño Mallo

901 ¿La sahelización del golfo de Guinea?. Audry Gadea Fernández Lévèder

921 EE. UU. y la energía como arma geoeconómica: Venezuela, Irán y la competitividad de la industria china. Alberto Pérez Rodríguez

942 España ante la flota fantasma rusa: riesgos y amenazas. Eduardo Carballido Gómez

959 Energía, seguridad y cooperación cívico–militar. Oliverio Álvarez Alonso

975 La guerra ruso-ucraniana: mutación estratégica de un conflicto existencial. Miguel Ángel Pérez Franco

989 EE. UU. y Rusia votan en las elecciones de Armenia. Rafael Santiago Orti

1003 El Espacio de la Iberofonía y la geopolítica del español. Frigdiano Álvaro Durántez Prados

1018 Terrorismo en Perú: del PCP-Sendero Luminoso al Militarizado Partido Comunista del Perú

1033 Adiós New START. Del control y el equilibrio nuclear a la opacidad y la disuasión por capacidades. David Corral Hernández

1044 Los puertos españoles como infraestructura crítica para la autonomía energética europea: el caso del hidrógeno verde. Tomás García-Figueras

1062 Equilibrio de poder e intervención limitada en el conflicto entre Estados Unidos e Irán. Daniel Saurín Martínez

1078 El conflicto fronterizo actual entre Colombia y Perú. César Fernández Madrid

1096 Geopolítica del siglo XXI analizada según los clásicos, una visión renovada. Vicente Gonzalvo y David Cuesta

1118 Geopolítica de la deforestación en la Amazonía brasileña: seguridad, mercados globales y crimen organizado. Sebastián Chumbe Checa

1135 Asegurar la retaguardia para competir en Asia: el pivote hemisférico en la estrategia estadounidense frente a China. Guillermo Gómez Moreno

1152 Guerra entre Afganistán y Pakistán. Los talibanes paquistaníes como factor de discordia. Javier Ruiz Arévalo

1166 Los «secretarios privados» en la política china: la arquitectura invisible del poder. Xulio Ríos

1181 La estrategia de la Administración Trump frente a la inestabilidad global: implicaciones geopolíticas y marítimas. Juan Carlos Martín Torrijos

1206 Conflicto multidominio y guerra híbrida en el siglo XXI. Carlos Galán Cordero

1225 Lord Palmerston: dos siglos después, los intereses nacionales vuelven a mandar. José Ignacio Álvarez Chaigneau

1239 El Plan Mattei como instrumento de proyección estratégica italiana en África. Clara Núñez Vázquez

1259 ¿Vasallaje o amistad? El nuevo Cisma de Occidente. Héctor Sánchez Cuadros

1283 Irán, Ormuz y los límites del poder coercitivo. Alejandro Mackinlay

Investigación

1292 La confrontación entre Rusia y la OTAN en la zona gris: hacia una necesaria toma de conciencia estratégica. Antonio Gil Fons y Saraí Valerdi Macías

1326 Infraestructura crítica en contexto de guerra híbrida: cables submarinos, competición geopolítica y vulnerabilidad estructural en el mar Báltico. Marta Molina Urosa, Javier Lafuente Capó, Manuel Lopera Rodríguez, Laura Ruiz Sancho, Gerard Terrés Pueyo, Pablo García Hernández

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boletín

Documentos

ANÁLISIS

índice



Documentos

ANÁLISIS

Análisis

9 Turquía en África: la creciente presencia de la Sublime Puerta. Pedro Sánchez Herráez

33 Consideraciones académicas al coste electoral de las guerras de elección en los EEUU. Los estudios de caso de Irán y la I Guerra del Golfo. G.B. Víctor Bados Nieto

53 Siglo XXI: ¿una nueva era revolucionaria a las puertas?. Pedro Sánchez Herráez

67 Crisis y desafío: la seguridad nacional en Ecuador como problema político y social. Rocío de los Reyes Ramírez

92 El repliegue estadounidense sobre el hemisferio occidental. Federico Aznar Fernández-Montesinos

125 India y Pakistán: la cicatriz donde la frontera nunca duerme. Javier Fernández Aparicio

156 Cuba, demasiado cerca: cuando la proximidad se convierte en límite. Rocío de los Reyes Ramírez

177 Tailandia y Camboya: una frontera de fricción. María del Mar Hidalgo García

200 El bloqueo del estrecho de Ormuz y los fertilizantes: ¿conflicto de hoy y hambre para mañana?. Mar Hidalgo García

220 El mando ante el algoritmo: Inteligencia artificial, doctrina, inteligencia y disuasión. Teniente general Miguel Ballenilla y García de Gamarra

252 El Ártico como espacio de conflicto. Abel Romero Junquera, Federico Aznar, Fernández-Montesinos y Luis V. Pérez Gil

288 Ideología y pragmatismo en la estrategia nacional de seguridad de Trump. Fidel Sendagorta

314 Entre victoria y legitimidad: Azerbaiyán, Armenia y el nuevo orden en el Cáucaso sur. Javier Fernández Aparicio

330 Europa se reinventa en África occidental de la mano de Ghana: alianza «win-win» en materia de seguridad. Óscar Garrido Guijarro

341 Poder, geopolítica, soberanía y tecnología. José Ignacio Torreblanca

371 Las tres llaves de la Sublime Puerta en Somalia. Blanca Palacián de Inza

381 Las potencias medias y el nuevo desorden global: pragmatismo adaptativo en la era Trump 2.0. Eva Borreguero Sancho

407 Europa o nada: cómo evitar la tormenta perfecta y construir un pilar militar europeo. Ignacio Fuente Cobo y Juan C. Castilla

437 La República Popular de China y la intensificación de su estrategia híbrida en Taiwán: doctrina, prácticas e implicaciones para la Unión Europea. Inés Arco Escriche

465 El concepto de potencia media y sus estrategias: estudio de casos. Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

486 Dos desafíos a la seguridad energética europea: la crisis del gas ruso y la dependencia de China en las tecnologías de la transición energética. José María Calvo-Sotelo

512 La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE. Abel Romero Junquera

535 El Magreb en 2025. Navegando los desafíos domésticos y los cambios regionales e internacionales. Miguel Hernando de Larramendi

563 Ante el espejo: OTAN, UE y la industria de defensa europea. Complementariedad competitiva. Juan C. Castilla

584 América Latina ante un cruce de caminos. Guillermo Fernández de Soto y Andrés Rugeles

609 Los fundamentos del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y su vigencia actual. Luis V. Pérez Gil

622 El populismo como factor polemológico. Federico Aznar Fernández-Montesinos

Documento
Análisis

26/2026 7 de abril de 2026

Pedro Sánchez Herráez

Turquía en África: la creciente presencia de la Sublime Puerta

Turquía en África: la creciente presencia de la Sublime Puerta

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

En un planeta en plena reconfiguración geopolítica, África se configura como un espacio clave, por variadas razones, en esa pugna existente entre viejas y nuevas potencias por crear un nuevo equilibrio, un nuevo orden mundial.

En ese marco, Turquía, heredera en gran medida del Imperio otomano, ha sabido maniobrar, de una manera muy adecuada, para, empleando en un inicio sus herramientas de poder blando, irse posicionando de una manera muy significativa en el continente africano, sin despertar, hasta el momento, recelos en otras potencias.

Una breve presentación de estas cuestiones y una somera reflexión final articulan el presente capítulo.

Palabras clave:

Turquía, África, Imperio otomano, Poder blando, Reconfiguración geopolítica.

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.

Turkey in Africa: the growing presence of the Sublime Gate

Abstract:

On a planet undergoing geopolitical reconfiguration, Africa is emerging as a key player, for various reasons, in the struggle between old and new powers to create a new balance, a new world order.
In this context, Turkey, largely heir to the Ottoman Empire, has skilfully manoeuvred, initially using its soft power tools, to position itself significantly on the African continent without, so far, arousing the suspicions of other powers.
A brief presentation of these issues and a brief final reflection form the basis of this chapter.

Keywords:

Turkey, Africa, Ottoman Empire, Soft power, Geopolitical reconfiguration.

Introducción. Mundo en pugna… ¿también en África?

A nadie escapa que el planeta se encuentra en plena reconfiguración geopolítica, donde las viejas y nuevas potencias pugnan por obtener y alcanzar sus intereses y objetivos, en una era en la que el llamado «orden mundial» parece quedar arrinconado y sustituido por planteamientos puramente realistas, en el marco de guerras constantes y de un aparente caos y desorden, en la búsqueda, como en otras etapas de la historia, de un nuevo equilibrio de poder (Sánchez Herráez, 2023).

En esa reconfiguración global, África tiene un interés renovado y creciente, por sus riquezas, por su propia posición geográfica —condicionando las rutas marítimas entre Asia y Europa, por ejemplo— por sus capacidades humanas… y por sus vacíos de gobernanza, que hacen más factible ocupar esos espacios fuera del control estatal a otras potencias (VV. AA., 2023) o a actores no estatales, cada vez más presentes en el continente.

Y esa acción se materializa de diferentes maneras, empleando, como en cualquier plan estratégico, diferentes medios y modos para alcanzar los fines previstos y si, además, se añade que ese «orden mundial» se encuentra, cuanto menos, muy cuestionado, las viejas y nuevas potencias, en la búsqueda de espacios y territorios, zonas de influencia y de recursos, de aseguramiento de zonas claves y de negárselas al adversario y da la sensación, en ocasiones (Sánchez Herráez, 2025b), de que se retorna a una era neoimperial.

Por ello, durante ese siglo XXI, se está produciendo una presencia creciente de actores extranjeros en África, que interaccionan de diferentes maneras con los países y con otros actores africanos. Pero, y además de las potencias occidentales, en muchos casos antiguas potencias coloniales en el continente, países como China, Japón, Rusia, India e incluso potencias regionales del medio oriente, como Catar, Emiratos Árabes Unidos, Arabia Saudí, Irán o incluso Israel están intentando, por diferentes medios y vías —desde ofreciendo préstamos a bajo interés, financiando inversiones e infraestructuras u ofreciendo determinados servicios y recursos, entre otros—, obtener posiciones de ventaja e influencia creciente sobre esos ingentes recursos naturales del continente africano, sobre su potencial papel como mercado —dada la alta demografía de la región— o, como se ha señalado, para tener presencia activa en posiciones estratégicos

desde el punto de vista del control de las rutas terrestres y marítimas tan importantes en este mundo global.

Y Turquía, el Gobierno de Ankara, el denominado antiguamente —en la época del Imperio otomano— «Sublime puerta», hace lo propio, de modo que emplea para ello las herramientas y capacidades de acción y de poder estatal con las que cuenta. Y, de una manera silenciosa, paulatina, sin estridencias, Turquía cada vez está más presente y es más visible y patente en África (Orakçi, 2022) y se convierte en un actor de primer nivel en el continente, en esa zona que también es parte de la disputa global.

Antecedentes del conflicto. ¿Del recuerdo del pasado a la acción del presente?

Turquía ha tenido presencia previa en África (Parens y Plichta, 2025), presencia que se puede remontar al siglo XVI, pues y, en especial, en la época del Imperio otomano, esta se encontraba centrada esencialmente en el norte de África (Egipto, Libia, Túnez…), en relación con las costas mediterránea y en el Cuerno de África (Sudán, Eritrea, Somalia), también con relación al mar Rojo y al acceso a las rutas hacia lugares santos del islam, como la Meca.

Esa presencia dejó una impronta durante los cuatro siglos de permanencia del Imperio otomano en la zona, siendo la potencia dominante y permeando, en cierta medida, las estructuras e instituciones políticas, sociales y religiosas de estos espacios, hasta que tras el final de la primera guerra mundial (1914-1918) el Imperio otomano, que se encontraba en el bando de los perdedores, desapareció. En el año 1923, nace la República Turca fundada por Mustafá Kemal, que intentó que el país entrara en una nueva era lejos de ese pasado imperial, y dejó atrás, de cierta modo, ese legado otomano.

La Segunda Guerra Mundial, la Guerra Fría, la entrada en la OTAN de Turquía, la pugna de las superpotencias, los afanes de Ankara de ser parte de Europa y los éxitos solo relativos a ese respecto fueron generando una cierta percepción particular, que fue motivando que de ese rechazo explícito del legado otomano durante la era republicana se fuera produciendo el crecimiento constante de la nostalgia otomana, en especial, desde finales del siglo XX (Lee, 2025), en una suerte de neotomanismo que tiene impacto no solo en la política exterior, sino también en la propia identidad nacional —con sus

matices y diferendos—, así como el apoyo del islam político para el diseño de una agenda neotomana.

Y África era parte de esa agenda. Si bien el interés creciente de Ankara sobre África se materializó inicialmente en el llamado Plan de Acción en África que se diseñó en el año 1998, es cuando el partido AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo) llegó al poder en noviembre del año 2002 que la actividad y las acciones en el continente se exponencializan. El primer ministro Recep Tayyip Erdogan y el ministro de Asuntos Exteriores desarrollaron una intensa actividad en el continente, lo que incluyó países que previamente habían tenido poca relación con Ankara.

En esa línea de relación y acción ascendente, Turquía designó el año 2005 como «el año de África» e incrementó y fortaleció sus relaciones con los países africanos.

Las relaciones con África constituyen una de las políticas claves de la acción exterior de Ankara, con una acción y actividad constante e intensa. De hecho, Turquía consiguió el estatus de observador en la Unión Africana en el año 2005, y, avanzando en esa línea, se convirtió en «socio estratégico» de África en la primera cumbre Africa-Turquia (Bacchi, 2015) celebrada en Estambul en agosto del año 2008.

El empleo de las herramientas de «poder blando» es constante y términos como «futuro común», «cooperación» y «solidaridad» (Parens y Plichta, 2025) fueron los dominantes en los discursos de los líderes, tanto africanos como turcos, donde se alcanzaron acuerdos para implementar programas concretos que tuviesen como guía de acción la igualdad, el respeto y el beneficio mutuo.

Seguirán las iniciativas, cumbres, foros y reuniones; la segunda cumbre África Turquía se celebró en Malabo (Guinea Ecuatorial) en el año 2014, donde se avanzó en los acuerdos y relaciones comerciales y de todo tipo, lo que incluía un plan de implementación conjunto.

No solo la acción de Ankara se limita a cumbres y foros periódicos, sino que se emplean con profusión las visitas de alto nivel, la presencia física del presidente Erdogan y de líderes del Gobierno turco en África; de hecho, el presidente ha visitado una treintena de países africanos en los últimos años, en una clara muestra del interés que representa África para Turquía; igualmente, hace dos décadas, Turquía contaba apenas con una

docena de embajadas en el continente, por más de cuarenta que posee en la actualidad (Sánchez Wilder y Morgan, 2022).

Y la actividad en todos los órdenes ha sido tan intensa que, si África, hace algo más de una década, era considerada para los turcos como un espacio de pobreza y conflicto, en la actualidad es contemplada, en gran medida, como un espacio de esperanza, así como un socio económico y político significativo (Özkan, 2021).

Y todo ello ha de contemplarse desde la óptica global, desde la pugna de las potencias —y de las narrativas empleadas o aplicadas a y por cada una de ellas—, de tal modo que occidente —y quizá ese «viejo orden»— es, en gran parte, invitado a marchar de partes de África, desde Francia como nación a misiones de Naciones Unidas como MINUSMA o de la Unión Europea —EUTM Malí— en esta nación africana, espacios y vacíos que son ocupados por otras naciones, por otras potencias… (Sánchez Heraáez, 2025a) y la impronta otomana parece que en gran medida pretende capitalizarse.

El caso de Turquía destaca de una manera especial, pues no es, aparentemente, un país más invirtiendo y expansionándose, pues el proceso que está empleando es muy proactivo, en apariencia distinto al empleado por otras naciones y está obteniendo grandes rendimientos en un espacio muy corto de tiempo, especialmente en cuestiones económicas —además de en otros aspectos— (Özkan, 2021).

Y, para ello, y en primera instancia, el empleo del *softpower* «del poder blando» se ha convertido en una herramienta de primer orden para Ankara (Siradagi, 2022) —lo que incluye el legado del pasado otomano—, que le ha permitido, paulatinamente, incrementar su presencia y acción en otros campos y áreas pues el continente africano tiene una importancia estratégica capital para Ankara…

…en un planeta en plena reconfiguración, y donde África tiene un poderoso papel que jugar.

Situación actual del conflicto. ¿Turquía, potencia en África?

Cualquier nación emplea sus herramientas de poder para alcanzar sus objetivos; esas herramientas de poder, normalmente, se recogen en el acrónimo DIME (Baqués, 2021) (Diplomático, Informativo, Militar, Económico), si bien tiene, lógicamente, variantes y

derivadas. Y Turquía ha ido centrando su actividad (Parlar y Dipama, 2023) en diversas áreas de una manera muy orquestada.

¡Turquía, potencia diplomática e informativa en África!

Turquía ha sido capaz de emplear, de una manera muy eficiente, sus herramientas de poder blando —humanitarias, educación, religión, diplomacia, etc.— y ha ofrecido una alternativa, una vía distinta a la de las potencias tradicionales presentes y con afanes en África, como las occidentales, Rusia o la propia China. De hecho, ya se ha señalado con anterioridad que las legaciones diplomáticas prácticamente se han cuadruplicado en unos pocos años (Vial y Bouvier, 2025a), como una muestra patente del interés de Ankara por África.

El propio presidente Erdogan (2021), en su obra *Un mundo más justo es posible*, no solo señala que el mundo es más grande que cinco naciones (Natz, 2024) —en referencia a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas—, sino también que las instituciones actuales se muestran inoperantes, por lo cual es necesario crear otro orden mundial más multicultural. Y en ese punto es donde Ankara se presenta, especialmente en África, como el polo, el foco para liderar esa opción frente al orden mundial «occidental».

Así, por ejemplo, en Somalia, país azotado por multitud de calamidades, en el año 2011 Turquía se implicó —y de una manera constante—, en acciones humanitarias para aliviar el sufrimiento humano de la población, lo que incluye una visita del presidente Erdogan y la acción turca tanto desde el Gobierno como desde las empresas y las organizaciones no gubernamentales fue incrementándose en sectores tales como educación, agricultura, salud —sin pedir ninguna contrapartida a cambio—, lo cual contribuyó a generar un clima de proximidad y confianza entre la población somalí y Ankara, percepción reforzada por los lazos históricos y religiosos, lo cual llevaría, años después —se aborda esta cuestión posteriormente—, incluso, a la autorización para el establecimiento de una gran base militar donde se entrenan las fuerzas militares y policiales somalíes, mientras que las naciones occidentales se lamentan del bajo nivel de coordinación existente con el país y señalan (Wasuge, 2016) que Turquía es más visible y rápida en actuar que ellos, que Turquía es la potencia de referencia en esta

nación. El empleo del poder blando de una manera adecuada facilita, sin duda, la creación de relaciones posteriores que podrían enmarcarse en el poder duro, como el militar.

La ayuda al desarrollo y la ayuda humanitaria (Parens y Plichta, 2025) constituyen, por tanto, un pilar esencial de la presencia turca en el continente, dado el escaso nivel de desarrollo de muchos países africanos. Así, el acceso a agua potable y a electricidad constituye un tema capital para gran parte de la población de África, lo cual motiva que Ankara dedique una especial atención al desarrollo de proyectos de este tipo en el continente, además de crear hospitales, escuelas… centros que directamente mejoran de manera perceptible la calidad de vida de la población africana, lo cual mejora de forma sustancial la percepción del país anfitrión y de la población sobre Turquía y permite incrementar la capacidad de influencia de Ankara en todas las áreas de acción que sean precisas. Como simple ejemplo, que un hospital en Mogadiscio, la capital de Somalia (The Economist, 2022), tenga el nombre de Erdogan, resulta una herramienta de influencia de primer orden.

El sector de educación también ha sido un elemento en el cual Ankara ha intervenido activamente en África; a través de una fundación estatal, Maarif Foundation, ha dado apoyo a setenta mil estudiantes de 55 países en los últimos años (Daily Sabah, 2025) y, de igual modo, ha incrementado las oportunidades para la educación superior de los estudiantes africanos. De hecho, se calcula (Parens y Plichta, 2025) que unos quince mil estudiantes africanos han conseguido becas del Estado turco, de tal modo que, en lugar de marchar hacia Europa para cursar estudios superiores, el camino hacia Turquía cada vez es más habitual. Y es un camino de doble sentido, pues el flujo de personas, empresarios, turistas, migrantes (Orakçi, 2022)… que marchan desde África y hacia África desde Turquía es creciente, lo que genera una corriente muy positiva para el establecimiento y mantenimiento de relaciones de todo tipo.

Además, Turquía va desplegando su agencia de noticias, la Agencia Anadolu, por diferentes países africanos (Ethiosports, 2014) de una manera paulatina, de tal forma que le permite proporcionar informaciones e imágenes propias sin depender de las que suministran las grandes cadenas mundiales como la BBC o France 24, así como organizar cursos y actividades diversas para incrementar el grado de formación de los periodistas africanos, lo cual genera un impacto directo en las narrativas que se difunden.

Y pese a que Turquía es un país laico, no descarta el empleo de la religión como elemento de *softpower*, construyendo y financiando la creación de mezquitas en África, en un intento de lograr relevancia en las diferentes corrientes existentes del islam frente a otras naciones. De hecho, Arabia Saudí ha ejercido una gran influencia y acción en este campo, y ha erigido mezquitas en Mauritania, Níger, Nigeria y Mali; Irán también ha construido mezquitas en Senegal, Costa de Marfil y Guinea, y Turquía se ha mostrado muy activa en Burkina Faso, Chad, Djibouti, Ghana y Mali. De hecho, en el año 2019, inauguró la mezquita más grande de Djibouti y, durante la ceremonia de inauguración, el representante del Gobierno turco presente en la misma señaló que la construcción serviría para fortalecer los lazos de «nuestra religión, cultura y hermandad» (TRT World, 2019) y, en el año 2021, Ankara inauguró en Ghana una gran mezquita, que, además, sirve de complejo cultural y que, se significa, pretende también mostrar armonía religiosa entre musulmanes y cristianos (AA, 2021b), en muchos casos, empleando historiografía y simbología del pasado otomano.

Todo ello contribuye a que la visión desde África sea, por el momento, muy positiva para Ankara y que la narrativa de que la presencia, acción —e incluso el despliegue de fuerzas militares, que se trata a continuación— es beneficioso para todos, sobre todo, para las naciones anfitrionas africanas, lo cual posibilita que Ankara tenga primacía en el apoyo de estas naciones frente a otras potencias cuyas narrativas, con razón o sin ella, las posicionan como colonialistas o explotadoras. Y ello proporciona una posición de ventaja sustancial a Turquía para abordar todo tipo de actividades.

Y entre esas actividades, como un factor más de la acción de un Estado, está la economía.

¡Turquía, potencia económica en África!

Con relación a la cooperación económica (Parens y Plichta, 2025) y las relaciones comerciales, estas han devenido en una de las principales prioridades de Ankara en el continente. De hecho, Turquía organiza de manera periódica Forums económicos y diversas actividades que han permitido que el volumen de negocio se ha ido incrementando de tres mil millones de dólares en el año 2003 a veintiséis mil millones de dólares en el año 2021, además de que la inversión directa de Turquía en África se

encuentra cerca de los diez mil millones de dólares. Estos datos ponen de manifiesto que una gran cantidad de empresas privadas turcas se encuentran invirtiendo en diferentes países africanos; de hecho, y como muestra de esa relación creciente, resulta significativo que la aerolínea de bandera turca Turkish Airlines ofrezca 61 diferentes destinos a cuarenta países africanos.

En el campo del desarrollo de infraestructuras, las empresas turcas se expanden rápido por el continente, significando, y es parte de la narrativa empleada constantemente por parte turca (AA, 2024), que dichos proyectos y desarrollos permiten crear oportunidades de empleo para cientos de miles de africanos y el monto total de las inversiones es significativo; pues en el año 2023 las compañías turcas realizaron un total de 1864 proyectos en África, con una inversión de 85,4 billones de dólares. Así, por ejemplo, Ankara financia grandes proyectos de infraestructuras como el nuevo aeropuerto de Addis Abeba, el puerto y varias carreteras en Senegal (Parens y Plichta, 2025).

Necesario es recordar el gran interés que despiertan los recursos naturales de África —no solo el petróleo y los hidrocarburos, sino también el uranio, el oro y, de manera creciente, los minerales estratégicos—, y también es preciso recordar que Turquía precisa importar unas tres cuartas partes de la energía que necesita (Republic Of Türkiye, s. f.), y desea alcanzar un mayor grado de independencia en este aspecto.

Ankara importa petróleo y gas natural licuado de países africanos como Argelia, que se ha convertido en uno de los principales exportadores de gas a Turquía; o el comercio bilateral entre Nigeria y Turquía se materializa en un 90 % en importaciones de gas natural licuado. Chad, país rico en minerales, ha mostrado su disposición a invitar a las compañías turcas a establecerse en el país, como también hizo Somalia, para que Turquía pudiese explotar el petróleo de sus costas. Y, por ello, en el sector de la energía, clave para África —y para Turquía—, se han desarrollado proyectos innovadores llevados a cabo por compañías como la turca Karpowership[1], especializada en el desarrollo de plantas de gas flotantes —como las existentes en las grandes ciudades africanas de Dakar y Freetown, entre otras—, constituyéndose esta empresa turca en un proveedor clave de energía para muchos países africanos.

[1] Pueden consultarse los proyectos de esta empresa en África en su web: https://karpowership.com/africa

Pero no solo se abordan temas relacionados con los hidrocarburos; en esa búsqueda de mayor capacidad proactiva energética, Ankara pretende lograrlo a través del desarrollo de un programa de plantas nucleares, para el cual cuenta con Rusia y su compañía Rosatom, que proporcionaría el combustible necesario. para los reactores en proyecto… pero que, en el marco de las sanciones aplicadas a Moscú por la actual guerra en Ucrania, motiva la búsqueda, por parte de Ankara, de potenciales fuentes alternativas de uranio para dicho proyecto, con lo cual el interés en este recurso crece… y Níger (Parens y Plichta, 2025) es un país rico en uranio.

Las relaciones comerciales crecen, la narrativa de beneficio mutuo sigue siendo exitosa y las relaciones comerciales y los acuerdos van incrementándose. Tanto es así que se puede afirmar, sin ambages, que Turquía es una nueva potencia en África también en lo económico (Vial y Bouvier, 2025b). De hecho, Ankara tiene firmados multitud de acuerdos de libre comercio con varios países africanos, con un resultado, como se ha indicado antes, de crecimiento del comercio mutuo… si bien, por ejemplo, Marruecos busca renegociar el acuerdo de libre comercio con Turquía, preocupado en cierta medida por el déficit comercial existente (Walaw, 2025).

También es necesario recordar que las zonas ricas en recursos no siempre se encuentran en países ni regiones estables —y en África, cada vez menos—, lo cual complica extraordinariamente la extracción y la exportación de estos, y requiere de una demanda creciente de seguridad para mantener la cadena de abastecimiento asegurada. Y, en ese punto, es donde entra en liza la fuerza militar.

¡Turquía, potencia militar en África!

En relación con el sector militar y de seguridad (Parens y Plichta, 2025), en Libia o en Somalia las Fuerzas Armadas turcas han implementado programas de entrenamiento para los Ejércitos de estos países, ente otros[2] así como Fuerzas turcas han participado en misiones de mantenimiento de paz en África Central y en Malí.

[2] Un estudio detallado a este respecto puede consultarse en Vial y Bouvier (2025c). Disponible en: https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-3-3-A-military-presence-that-is-now.html

Pero uno de los principales logros de Ankara, en relación con el sector de la seguridad, ha sido la construcción de un centro de entrenamiento militar llamado TURKSOM en Mogadiscio en el año 2017, para instruir al Ejército Nacional somalí. En este centro, se han formado más de quince mil efectivos somalíes por parte de personal militar turco, así como también se han proporcionado capacidades específicas de formación de fuerzas especiales para algunas unidades del Ejército somalí (AA, 2021a).

Además, considerando el interés de Ankara por el Cuerno de África (Parens y Plichta, 2025), debido a la importancia capital de esa región para el comercio global y para el acceso al océano Índico, dicha base proporciona a Turquía acceso al océano Índico, además de apoyo de diferentes tipos al Gobierno de Somalia, y plantea, también, una cierta rivalidad con los Emiratos Árabes Unidos, que también tienen interés en la compleja Somalia.

En cualquier caso, la presencia y la acción de Turquía en Somalia —como en otros muchos países africanos— es creciente. De hecho, en el año 2024, firmó un memorando de entendimiento con esta nación para potenciar la Armada somalí (Agenzia Fides, 2024) y, a cambio, Turquía recibirá el 30 % de los ingresos de la zona económica exclusiva de Somalia, lo que permitió, además, a Ankara tener una presencia naval permanente en el mar Rojo.

Pero no solo la acción en esta área se produce por medio de las Fuerzas Armadas turcas; también se emplean contratistas militares. Así, la empresa turca SADAT[3], que, en ocasiones, se señala como la versión de Ankara del grupo ruso Wagner, es una empresa privada de seguridad pero que actúa en gran medida bajo los dictámenes del Estado (Parens y Plichta, 2025), aunque mantiene formalmente algún tipo de separación. Esta empresa surgió en el año 2012, en el marco de la guerra civil libia, y, desde ese momento, la empresa fue creciendo y desplegando por diferentes zonas de África, y proporcionó no solo servicios de entrenamiento a soldados, sino también servicios directos de seguridad, protección de autoridades y operaciones contra terrorismo, a cambio de garantías para la extracción de recursos por parte de las naciones anfitrionas, como en ciertas zonas del Sahel. Y en una muestra del pragmatismo de Ankara, en el Sahel tanto

[3] SADAT, International Defence Consultancy. Disponible en: https://sadat.com.tr/en/

la empresa turca como la rusa coinciden en determinados escenarios, mientras que en Libia se encuentran en bandos enfrentados.

Y es necesario no desdeñar la importancia del factor religioso en esta empresa (Valdés de Olives, 2025: 34-40), el fundador de esta, general del ejército turco, se convirtió en asesor del presidente Erdogan en su gabinete, por lo que promocionó y animó a la cooperación intramusulmana, y dotó a SADAT de una poderosa vinculación con la religión, pues incluso el nombre de la empresa proviene del dado a las familias notables que eran descendientes de profeta (Venere, s. f.). Y si bien el empleo de esos ideales consigue ganar adeptos, no es menos cierto que, por ejemplo, en el Sahel, donde han de luchar contra grupos yihadistas —también musulmanes—, genera, en ocasiones, algunas disfunciones en estos alineamientos, como también, en ocasiones, roces entre los contratistas rusos y turcos.

Otra actividad en este campo es la venta de armas y, si bien a escala global Turquía no es un gran vendedor, su actividad en África le ha llevado a ser el cuarto exportador de equipo militar al continente, y la demanda de armas y equipos militares turcos crece de manera constante (Parens y Plichta, 2025), pues los parámetros de eficiencia, de la relación eficacia coste, son muy valorados y más en estos países que en muchos casos cuentan con presupuestos muy limitados.

De hecho, la venta de armas constituye uno de los pilares de la expansión turca en muchos países de África, lo cual, y especialmente en los que sostienen duras luchas contra el terrorismo, hace ganar muchos enteros a la acción y presencia de Ankara; así, tras un primer lote de drones Bayraktar TB2 adquiridos por Bamako y entregados en diciembre del año 2022; a mediados de febrero de 2023 Malí recibió un segundo lote de drones (Ecsaharaui, 2023) del mismo tipo, que fueron desplegados en la ciudad de Gao, al norte del país.

Los drones constituyen una parte muy sustancial de las ventas de armas turcas en África, que se emplean tanto en misiones de inteligencia como de apoyo aéreo. Además, Turquía exporta también armas ligeras, aviones de entrenamiento, helicópteros y vehículos blindados a un número creciente de países por toda África.

Turquía es, por tanto, una potencia diplomática, informativa, militar y económica en África... ¿y las demás potencias que piensan de esto?

Papel de los actores externos. ¿Espacio para todos o puntos de fricción?

Turquía no es la potencia más importante en África, pues otras naciones tienen una mayor capacidad y presencia en el continente (Parens y Plichta, 2025). Sin embargo, es necesario considerar que, en ocasiones, el no estar identificado como una gran potencia proporciona una serie de ventajas, pues un nivel de ambición o presencia de menor nivel que el pretendido por los Estados Unidos, China, Rusia o la propia Unión Europea implica que resulta mucho más sencillo para esa otra nación —en este caso, Turquía— ser capaz de maniobrar adecuadamente para tener influencia y actuar de forma que persiga la consecución de sus intereses nacionales, en principio, de una manera «discreta».

Incluso pese a ser miembro de la OTAN —y contar con una rivalidad secular con Moscú—, incluso habiendo estado presente en África en ciertas zonas como el Imperio otomano, Turquía ha sido capaz de posicionarse tanto como nación como con sus empresas y sus agencias y ha desarrollado una actitud y narrativa de actor neutral al margen de la competición entre potencias. Y así, mientras existe preocupación sobre las posiciones que van ocupando en África, Rusia, China, o el papel de Estados Unidos o de la Unión Europea; Turquía, hasta el momento, ha sido capaz de obtener beneficios en todas las áreas y sin despertar el recelo de las grandes potencias.

Los intereses de las grandes potencias en África, continente disputado en un mundo en disputa global, son diversos: materias primas, espacios de seguridad, instalación de bases navales atlánticas, control de recursos minerales estratégicos[4]… y, hasta el momento, Turquía no solo ha sabido maniobrar adecuadamente en África, sino también en el marco de la disputa global, pues, como se señala, es un país de la OTAN pero que reiteradamente señala y apunta al sur global, que presenta alianzas y apoyos tácticos y puntuales cuando es preciso incluso con adversarios estratégicos —ya se ha señalado el caso de Rusia— y que, merced a una narrativa adecuada y muy asumible por gran parte de los países africanos, se ha ido posicionando de manera creciente.

Ese posicionamiento creciente podría generar problemas con las grandes potencias… pero sí que lo va generando ya con las potencias medias de oriente, que observan como

[4] Un análisis de los intereses de las principales potencias sobre África puede consultarse en el Capítulo 1 de la obra «África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-221-copiar-

Ankara se ancla en zonas claves como el cuerno de África y el mar Rojo, y con un peso específico significativo.

No parece de momento probable (Parens y Plichta, 2025) que puedan generarse grandes disputas de Ankara con los Estados Unidos, con Rusia o con China, por lo que, en principio y de momento, estas naciones tampoco realizan demasiadas acciones frente a las actividades turcas en África. Pero la situación podría cambiar si se produjeran disputas comerciales en ciertas zonas con China —por la construcción de determinadas infraestructuras, por ejemplo—, o competencia en ciertas áreas entre las empresas militares privadas rusa y turca, o por ciertos recursos naturales.

A priori, el que parece el mayor rival de Turquía en África son los Emiratos Árabes Unidos; de hecho, se encuentran en bandos enfrentados en Libia y en Somalia. Y, aunque los Emiratos Árabes Unidos no tienen un despliegue de capacidades similar al de Ankara, pueden ser muy activos a través elementos relacionados con la financiación de determinadas acciones, como la venta de armas o el apoyo a determinados grupos y facciones.

Sin embargo, recientemente —julio de 2025—, tuvo lugar en Ankara la primera reunión del llamado «Consejo Estratégico de Alto Nivel» (African Initiative, 2024), entre Turquía y los Emiratos Árabes Unidos, con el propósito que la intensa competición que existe entre ambas naciones en África devenga en una suerte de asociación estratégica.

Los diferendos existentes entre ambas naciones, tanto en algunos de los conflictos activos en el continente como en «zonas calientes» del mismo —norte de África, Sahel, Cuerno de África, Sudán y costa del mar Rojo—, pero, muy especialmente, en Libia, donde apoyan a bandos enfrentados —y con una situación de muy compleja solución— han sido puestos sobre la mesa, intentando Ankara lograr una mayor eficiencia en el empleo de sus recursos minorando las diputas con Adu Dabi, lo cual permitiría mayor capacidad de acción en África y en la propia Turquía.

Desplazado en gran medida occidente de gran parte de África, triunfante la narrativa anticolonial y de cooperación y apoyo mutuo sur sur, en apariencia, Turquía podrá seguir incrementando su presencia y acción en el continente… ¿hasta que alguna gran potencia se vea amenazada en sus intereses y diga «basta»?

Conclusiones y perspectiva. ¿Futura nueva disputa?

En un planeta en plena reconfiguración geopolítica, donde las viejas y nuevas potencias disputan por ocupar una posición que les permita atender a sus aspiraciones e interés nacionales, Turquía ha apostado, entre otras zonas, y lo ha hecho fuerte, por África.

Para ello, ha aplicado, de una manera muy inteligente y activa, sus herramientas de poder nacional y, hasta el momento, sin generar serias disfunciones con ninguna otra potencia, grande o media, en el continente africano.

En función del devenir de la situación en el continente, y de la situación a escala global, pudiera ser que la presencia y acción turca fuera un impedimento en algún aspecto para los intereses de otra potencia, lo cual, muy probablemente, devendría en roces que podrían generar conflictos.

El mundo, el orden mundial, está cambiando y cuestionándose. Y ningún espacio ni potencia ni nación puede sentirse libre de enfrentarse a algún tipo de conflicto. Y más si se es una potencia media expansiva como lo es, hasta ahora, Turquía en África.

El futuro no está escrito, si bien las tendencias similares suelen llevar a resultados similares. Quizás la Sublime Puerta deba enfrentar algún próximo desafío. O no.

ANEXO

Tabla de cronología del conflicto e Indicadores geopolíticos

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
Siglo XVI	Imperio otomano hace acto de presencia en África
1922	Desaparece Imperio otomano
1923	Nace la República de Turquía
1952	Turquía entra en la OTAN
1989	Cae muro Berlín. Inicia final Guerra Fría
1998	Turquía diseña Plan de Acción en África
2002	AKP (Partido de la Justicia y el Desarrollo) llega al poder
2005	Turquía designa este año como «el año de África»
2005	Turquía consigue estatus de observador en la Unión Africana
2008	Turquía se convierte en «socio estratégico» de África, en la primera cumbre África-Turquía celebrada en Estambul en agosto del año 2008
2011	Apoyo masivo de Turquía a Somalia
2012	Nace Empresa Militar Privada SADAT
2014	Segunda cumbre África Turquía celebrada en Malabo (Guinea Ecuatorial)
2017	Turquía inaugura un centro de entrenamiento militar llamado TURKSOM en Mogadiscio (Somalia)
2019	Turquía inaugura la mezquita más grande de Djibouti
2022	Turquía entrega drones a Malí
Julio 2025	Tuvo lugar en Ankara la primera reunión del llamado «Consejo Estratégico de Alto Nivel» entre Turquía y Emiratos Árabes Unidos

Tabla de indicadores geopolíticos

En las tablas adjuntas a continuación, datos de 2025 salvo expresión contraria.

Fuente CIA, The World

		TURQUÍA
Extensión (Km^2)		783 562
PIB en miles de millones de dólares		1323 (2024 est.)
Estructura PIB	Agricultura	5,6 %
	Industria	25,9 %
	Servicios	56,8 % (2024 est.) NOTA: los datos no suman un 100 % por falta de acceso a determinados datos de cada sector
PIB per cápita (dólares)		35 300 (2024 est.)
Tasa de crecimiento PIB		3,2 % (2024 est.)
Exportaciones: en miles de millones de dólares		372,756 (2024 est.)
Importaciones: en miles de millones de dólares		367,022 (2024 est.)
Población		84 119 531 (2024 est.)
Estructura de edad	0-14	21,7 %
	15-64	68,6%
	Más de 65	9,6 % (2024 est.)
Tasa de crecimiento de la población		0,61 % (2024 est.)

Grupos étnicos	Turcos 70-75 % Kurdos 19 % Otros grupos minoritarios 6-11 % (2016 est.)
Religiones	Musulmanes 99,8 % (mayoritariamente sunníes) Otros 0,2 % (mayoritariamente cristianos y judíos)
Lenguas	Turco (oficial), kurdo, otras lenguas minoritarias
Tasa de alfabetización de la población	97 % (2021)
Población bajo el umbral de la pobreza	13,9 % (2022 est.)
Gasto militar % del PIB	2.3 % (2025 est.)

Bibliografía

AA. (2021a). Turkey provides comando training to Somali soldiers [en línea]. *AA*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/africa/turkey-provides-commando-training-to-somali-soldiers/2099383

AA. (2021b). Turkish-built mosque in Ghana opened to worshippers [en línea]. *AA*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/africa/turkish-built-mosque-in-ghana-opened-to-worshippers/2307135

AA. (2024). Turkish companies wining African infrastructure, superstructure project [en línea]. *AA*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/africa/turkish-companies-wining-african-infrastructure-superstructure-projects/3108216

African Initiative. (2024). ¿Ankara en lugar de Moscú? Cómo será la asociación estratégica entre Turquía y los Emiratos Árabes Unidos para África [en línea]. *African Initiative*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://afrinz.ru/es/2025/07/ankara-en-lugar-de-moscu-como-sera-la-asociacion-estrategica-entre-turquia-y-los-emiratos-arabes-unidos-para-africa/

Agenzia Fides. (2024). ¿Acuerdo naval entre entre Somalia y Turquía para contrarrestar el de Etiopía y Somalilandia? [en línea]. *Agenzia Fides*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.fides.org/es/news/74754-AFRICA_SOMALIA_Acuerdo_naval_entre_Somalia_y_Turquia_para_contrarrestar_el_de_Etiopia_y_Somalilandia

Bacchi, E. (2015). A timeline of the Turkish Africa policy [en línea]. [Consulta: 2025]. Disponible en https://ovipot.hypotheses.org/13639

Baqués, J. (2021). DIME… espejito espejito… si soy la más guapa del reino: análisis de los instrumentos de poder en el mundo actual [en línea]. *Global Strategy*. [Consulta: 2021]. Disponible en: https://global-strategy.org/analisis-dime/

Daily Sabah. (2025). Turkish Maarif Foundation ranks among top 5 global education networks [en línea]. *Daily Sabah*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.dailysabah.com/turkiye/turkish-maarif-foundation-ranks-among-top-5-global-education-networks/news

Ecsaharaui. (2023). Malí recibe un nuevo lote de drones turcos tipo Bayraktar TB2 [en línea]. *Ecsaharaui*. [Consulta: 2025].

Erdoğan, R. T. (2021). *A Fairer World is Possible*. Turkuvaz Kitap.

Ethiosports. (2014). Turkey's Anadolu Agency opens new bureau in Ethiopia [en línea]. *Ethiosports*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ethiosports.com/2014/05/12/turkeys-anadolu-agency-opens-new-bureau-in-ethiopia/

Lee, S. (2025) Neo-Ottomanism in modern Turkey [en línea]. *Number Analitics*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.numberanalytics.com/blog/neo-ottomanism-in-modern-turkey

Natz Balkiz, K. (2024) This is why Turkish president Erdogan is calling for a new world order [en línea]. *TRT Global*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://trt.global/world/article/18211683

Orakçi, S. (2022). The rise of Turkey in Africa, Aljazeera Centre for Studies [en línea]. Aljazeera Centre for Studies. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://studies.aljazeera.net/en/analyses/rise-turkey-africa

Özkan, M. (2021). Turkey´s rising role in Africa [en línea]. *Turkish Policy Quartely*. 9(4). [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ozkanmehmet.com/yhoamsoo/2021/05/2011_Turkeys-Rising-Role-in-Africa.pdf

Parens, R. y Plichta, M. (2025). Turkey´s return to Africa [en línea]. Foreign Policy Research Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.fpri.org/article/2025/03/turkeys-return-to-africa/

Parlar Dal, E. y Dipama, S. (2023). Assesing Turkey Africa engagements [en línea]. Africa Policy Research Institute. Policy Brief. [Consulta: 2025]. Disponible en https://afripoli.org/assessing-turkey-africa-engagements

Republic Of Türkiye. (s. f.), Ministry of Foreign Affairs, Türkiye´s International nergy strategy. Disponible en: https://www.mfa.gov.tr/turkeys-energy-strategy.en.mfa

Sánchez Herráez, P. (2023). La nueva pugna de las potencias: ¿Guerra mundial 3.0 o guerra fría 2.0? [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 28/2023. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/la-nueva-pugna-de-las-potencias-guerra-mundial-3.0-o-guerra-fria-2.0-

Sánchez Herráez, P. (2025a). ¡Siglo XXI, reconfiguración geopolítica!: ¿Y el Sahel destacamento avanzado de la misma? [en línea]. *Documento Análisis*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 02/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/siglo_xxi_reconfiguracion_geopolitica_y_el_sahel_destacamento_avanzado_de_la_misma

Sánchez Herráez, P. (2025b). Siglo XXI: ¿El retorno de los imperios? [en línea]. Documento Análisis. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 29/2025. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2519511/siglo_xxi_el_retorno_de_los_imperios_2025_dieeea29.pdf/f3b5fefa-e3d7-08da-e28b-c84cd263e591?t=1745222453749

Sánchez Wilder, A. y Morgan, S. (2022). Turkey´s President Erdogan visits Africa: a commentary [en línea]. *Geopolitical Monitor*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.geopoliticalmonitor.com/turkeys-president-erdogan-visits-africa-a-commentary/

Siradagi, A. (2022). The rise of Turkey´s softpower Africa: Reasons, dynamics and constraints [en línea]. *International Journal of Political Studies*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.researchgate.net/publication/363154335_The_Rise_of_Turkey's_Soft_Power_in_Africa_Reasons_Dynamics_and_Constraints

The Economist. (2022). Turkey is making a big diplomatic and corporate push into Africa [en línea]. *The Economist*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.economist.com/middle-east-and-africa/2022/04/23/turkey-is-making-a-big-diplomatic-and-corporate-push-into-africa

TRT World. (2019). Djibouti's biggest mosque built by Turkey opens to public [en línea]. *TRT World*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.trtworld.com/article/12737811

Valdés de Olives, J. M. (2025). Empresas militares privadas como vector de influencia: la estrategia turca en África [en línea]. *Ejército*. Ministerio de Defensa. Núm. 996, pp. 34-40. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://publicaciones.defensa.gob.es/media/downloadable/files/links/r/e/revista-ejercito-996.pdf

Venere. (s.f.). El significado y la historia del nombre Sadat [en línea]. *Venere*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://venere.it/es/el-significado-y-la-historia-del-nombre-sadat/

Vial, A. S. y Bouvier, E. (2025a). Türkiye, the new regional power in Africa (1/3) [en línea]. *Les clés du Moyen Orient*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-1-3-African-solutions-for-African.html

Vial, A. S. y Bouvier, E. (2025b). Türkiye, the new regional power in Africa (2/3) [en línea]. *Les clés du Moyen Orient*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-2-3-A-Turkish-economic-presence.html

Vial, A. S. y Bouvier, E. (2025c). Türkiye, the new regional power in Africa (3/3) [en línea]. *Les clés du Moyen Orient*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lesclesdumoyenorient.com/Turkiye-the-new-regional-power-in-Africa-3-3-A-military-presence-that-is-now.html

VV. AA. (2023). África: la ambición de las potencias mundiales sobre el continente [en línea]. *Cuaderno de Estrategia*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 220. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-221-copiar-

Walaw. (2025). Marruecos renegociará el acuerdo de libre comercio con Turquía ante preocupaciones por el déficit comercial [en línea]. *Walaw*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://es.walaw.press/country/turkiye/GQPWWRL/articles/marruecos_renegociara_el_acuerdo_de_libre_comercio_con_turquia_ante_preocupaciones_por_el_deficit_comercial/GMRXQQPXSMXP

Wasuge, M. (2016). *Turkey's Assistance Model in Somalia: Achieving Much With Little* [en línea]. Heritage Institute for Policy Studies. Mogadishu. [Consulta: 2025]. Disponible en https://heritageinstitute.org/wp-content/uploads/2021/01/Turkeys-Assistance-Model-in-Somalia-Achieving-Much-With-Little1-1.pdf

*Pedro Sánchez Herráez**
Coronel del Ejército de Tierra
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

27/2026 25 de marzo de 2026



G.B. Víctor Bados Nieto

Consideraciones académicas al coste electoral de las guerras de elección en los EEUU. Los estudios de caso de Irán y la I Guerra del Golfo

Consideraciones académicas al coste electoral de las guerras de elección en los EEUU. Los estudios de caso de Irán y la I Guerra del Golfo

Resumen:

Este artículo examina la relación entre el calendario electoral y el uso de la fuerza en Estados Unidos, centrándose en las denominadas «guerras por elección». A partir de un marco teórico que integra el efecto *rally 'round the flag*, la teoría de la guerra distractive, *diversionary war,* y la literatura sobre los costes electorales de los conflictos prolongados, el estudio analiza cómo la política doméstica y la competencia electoral influyen en la forma en que los presidentes estadounidenses emplean el poder militar.

El trabajo sostiene que, aunque los líderes estadounidenses no recurren sistemáticamente a la guerra con fines electorales, el entorno político interno condiciona el momento, la intensidad, duración del conflicto y el uso de la fuerza. Las crisis internacionales pueden generar incrementos temporales de popularidad presidencial, especialmente cuando existe consenso entre las élites y el conflicto se percibe como necesario o exitoso. Sin embargo, la evidencia empírica demuestra que estos beneficios suelen ser efímeros y que las guerras prolongadas tienden a generar desgaste político, especialmente cuando aumentan las bajas o los costes económicos.

Para ilustrar estas dinámicas, el artículo analiza dos estudios de caso contrastivos. Por un lado, la guerra entre Estados Unidos e Irán es examinada como un conflicto contemporáneo que pone de relieve las tensiones entre estrategia militar, doctrina oficial y lógica electoral. Por otro lado, la Primera Guerra del Golfo de 1991 se presenta como un ejemplo paradigmático de guerra por elección que produjo un claro refuerzo del liderazgo presidencial debido a la rapidez operativa, la limitación de objetivos, el bajo coste humano y la amplia legitimidad internacional.

El análisis concluye que, en las democracias, la sostenibilidad política de los conflictos

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.

armados depende menos de la superioridad militar que de la capacidad del gobierno para mantener el apoyo de la opinión pública. Cuando las guerras se prolongan y generan costes económicos o humanos significativos, el conflicto puede transformarse en un pasivo electoral para el gobierno, confirmando que la dimensión política constituye un factor decisivo en la evolución y el desenlace de las guerras contemporáneas.

Palabras clave:

Guerras por elección, *rally 'round the flag*, guerra distractiva, política exterior de los EEUU, coste electoral de la guerra, guerra del Golfo de 1991, conflicto entre Estados Unidos e Irán.

Academic Considerations on the Electoral Costs of Wars of Choice in the United States: The Case Studies of Iran and the First Gulf War

Abstract:

This article examines the relationship between electoral cycles and the use of military force in the United States, focusing on so-called «wars of choice.» Building on a theoretical framework that combines the rally 'round the flag effect, diversionary war theory, and the literature on the electoral costs of prolonged conflicts, the study analyzes how domestic political dynamics and electoral competition influence presidential decisions regarding the use of force.

The article argues that while U.S. presidents do not systematically resort to war for electoral purposes, domestic political considerations shape the timing, intensity, and framing of military interventions. International crises may generate temporary increases in presidential approval, particularly when elite consensus exists and the conflict is perceived as necessary or successful. However, empirical evidence shows that these benefits tend to be short-lived and that prolonged wars usually lead to political erosion, especially when casualties and economic costs rise.

To illustrate these dynamics, the article analyzes two contrasting case studies. First, the conflict between the United States and Iran is examined as a contemporary example that highlights the tensions between military strategy, official doctrine, and electoral politics. Second, the 1991 Gulf War is presented as a paradigmatic case of a successful war of choice that strengthened presidential leadership due to its operational speed, limited objectives, low casualty levels, and broad international legitimacy.

The study concludes that in democratic systems the political sustainability of military conflicts depends less on military superiority than on the government's ability to maintain public support. When wars become prolonged and impose significant economic or human costs, they can turn into an electoral liability for the incumbent administration, confirming that the political dimension is a decisive factor in the evolution and outcome of contemporary wars.

Keywords:

Wars of choice, rally 'round the flag, war of distraction, U.S. foreign policy, the electoral cost of war, the 1991 Gulf War, the conflict between the United States and Iran.

Introducción

En el ámbito de la Relaciones Internacionales, la relación biunívoca y la influencia que representan las «guerras por elección»[1] entre la política exterior y política doméstica constituye uno de los debates más recurrentes en este dominio académico. En el caso de Estados Unidos, esta cuestión adquiere especial preeminencia debido a la responsabilidad inherente del presidente como comandante en jefe de las Fuerzas Armadas, al que se añade el papel relevante de la opinión pública y la influencia que tienen los conflictos armados que no son por necesidad[2], en el comportamiento electoral. Desde la guerra de Vietnam hasta las campañas militares en Afganistán e Irak, numerosos analistas han planteado una pregunta recurrente:

¿Puede el calendario electoral influir en la decisión de los presidentes estadounidenses de iniciar, escalar o evitar intervenciones militares? ¿Cómo influyen este tipo de conflictos en el electorado en los EEUU?

La literatura académica ha abordado esta cuestión desde diversas perspectivas teóricas. Entre las más influyentes se encuentran el efecto o «todos juntos tras la bandera», *rally 'round the flag*[3], el de la guerra distractiva, *diversión war*[4] y los estudios sobre el coste político de las guerras prolongadas. Aunque ninguna de estas teorías sostiene que los presidentes recurran sistemáticamente a la guerra para ganar elecciones, sí coinciden en señalar que los incentivos electorales influyen en el tipo de uso de la fuerza que resulta políticamente más rentable, asi como los costes de las mismas cuando fuerzan a la finalización de la guerra o la retirada.

El objetivo de este artículo es examinar la relación entre elecciones y uso de la fuerza en Estados Unidos, su influencia en el electorado, y aplicar ese marco analítico al conflicto actualmente en curso con Irán y a otro ya pasado como fue la I Guerra del Golfo, pues

[1] Una guerra por elección, «war of choice» es un conflicto armado que un Estado decide iniciar sin una amenaza inminente o existencial directa, sino como resultado de una decisión estratégica voluntaria, orientada a obtener ventajas políticas, geopolíticas, económicas o de seguridad a largo plazo

[2] Por contraposición a las guerras por elección, una guerra por necesidad, «war of necessity», es un conflicto armado que un Estado se ve obligado a emprender como respuesta a una amenaza directa, inminente y grave contra su supervivencia, su integridad territorial o su soberanía, sin alternativas viables distintas al uso de la fuerza

[3] J. E. Mueller, War, Presidents, and Public Opinion. New York: Wiley, 1973.

[4] J. S. Levy, «The Diversionary Theory of War: A Critique,» in Handbook of War Studies, M. I. Midlarsky, Ed. Boston, MA: Unwin Hyman, 1989, pp. 259–288.

ambos pueden servir como estudio de caso sobre las tensiones entre cálculo estratégico, lógica militar y dinámica política doméstica.

El efecto «*rally 'round the flag*» y la política exterior presidencial

Uno de los conceptos más influyentes para analizar la relación entre crisis internacionales y opinión pública es el denominado efecto «*rally 'round the flag*» o todos juntos tras la bandera. El término fue introducido por John E. Mueller[5] quien observó que, en momentos de crisis o confrontación militar, la aprobación presidencial en Estados Unidos tiende a aumentar temporalmente. La explicación es que, ante una amenaza externa, el presidente es percibido como símbolo de unidad nacional y liderazgo, lo que genera una convergencia momentánea del apoyo ciudadano en torno a su figura.

Investigaciones posteriores matizaron esta idea al señalar que el efecto rally no se activa automáticamente en todas las crisis. Richard Brody[6] mostró que su intensidad depende en gran medida del consenso entre las élites políticas y del encuadre mediático del conflicto. Cuando la oposición evita criticar al presidente y los medios presentan el acontecimiento como una amenaza para la seguridad nacional, el apoyo público tiende a aumentar. En cambio, cuando existen divisiones partidistas desde el inicio, el efecto rally suele ser mucho más limitado.

Otros estudios han destacado el papel del entorno informativo. Así, Matthew A. Baum[7] sostiene que, en las primeras fases de una crisis, los medios suelen adoptar una narrativa relativamente homogénea y patriótica, lo que facilita el incremento del apoyo presidencial. Sin embargo, a medida que el conflicto se prolonga y surgen interpretaciones críticas, la cobertura mediática se diversifica y el respaldo público comienza a erosionarse.

La literatura también subraya que la relación entre bajas militares y apoyo a la guerra depende en gran medida de la percepción de éxito estratégico. Gelpi, Feaver y Reifler[8]

[5] J. S. Levy, «The Diversionary Theory of War: A Critique,» in Handbook of War Studies, M. I. Midlarsky, Ed. Boston, MA: Unwin Hyman, 1989, pp. 259–288.
[6] R. A. Brody, Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support. Stanford: Stanford University Press, 1991.
[7] M. A. Baum, «The Constituent Foundations of the Rally-Round-the-Flag Phenomenon,» International Studies Quarterly, vol. 46, no. 2, pp. 263–298, 2002.
8 C. Gelpi, P. D. Feaver y J. Reifler, Paying the Human Costs of War: American Public Opinion and Casualties in Military Conflicts. Princeton: Princeton University Press, 2009.

sostienen que los ciudadanos están dispuestos a aceptar costes humanos elevados cuando creen que la guerra avanza hacia una victoria clara; por el contrario, cuando el conflicto parece estancado o carece de objetivos definidos, el apoyo disminuye rápidamente.

En conjunto, los estudios empíricos coinciden en que el rally *´round the flag* suele ser intenso pero breve. Los aumentos de popularidad asociados a crisis internacionales tienden a desaparecer en cuestión de semanas o meses si no se ven reforzados por logros estratégicos visibles, pues se va diluyendo con el pasar del tiempo. De este modo, aunque las crisis externas pueden fortalecer inicialmente la autoridad del Ejecutivo, sin embargo, la capacidad para sostener ese apoyo dependerá de la legitimidad de la intervención, de su eficacia percibida y de los costes que imponga a la sociedad en tiempo y recursos, financieros y humanos.

En última instancia, la literatura sobre el efecto *rally 'round the flag* revela una tensión estructural propia de las democracias tal es que las crisis internacionales pueden reforzar momentáneamente el liderazgo presidencial, pero rara vez proporcionan una ventaja política duradera si no van acompañadas de resultados estratégicos claros.

La hipótesis de la guerra de distracción, *diversionary war*, y la instrumentalización doméstica del uso de la fuerza

Otra de las explicaciones relevantes para analizar la relación entre política doméstica y política exterior es la denominada *diversionary war theory*. Esta perspectiva sostiene que los líderes políticos, especialmente en democracias donde dependen del apoyo de la opinión pública y de la competencia electoral, pueden verse incentivados a recurrir al uso de la fuerza en el exterior cuando afrontan dificultades internas significativas. Caídas en la aprobación presidencial, crisis económicas, escándalos políticos o bloqueos institucionales pueden generar incentivos para desplazar la atención pública hacia una amenaza externa y reforzar temporalmente la cohesión nacional en torno al liderazgo político[9].

[9] J. S. Levy, «The Diversionary Theory of War: A Critique,» in Handbook of War Studies, M. I. Midlarsky, Ed. Boston, MA: Unwin Hyman, 1989, pp. 259–288.

En términos teóricos, la lógica distractiva parte de que cuando un gobernante percibe un deterioro de su posición interna, puede intentar modificar la agenda política trasladando el foco del debate desde los problemas domésticos hacia el escenario internacional. Como señala Levy[10], esta teoría no implica que los conflictos se creen artificialmente ni que la política doméstica sustituya a la geopolítica, sino que, bajo determinadas circunstancias, los líderes pueden considerar el uso de la fuerza como una herramienta políticamente racional para mejorar su posición interna.

Esta lógica se conecta parcialmente con el conocido efecto *rally 'round the flag*, aunque ambos conceptos no deben confundirse. Mientras el *rally effect* describe el aumento de apoyo presidencial tras una crisis internacional, *la diversionary war theory* intenta explicar por qué un líder podría tener incentivos para iniciar o intensificar un conflicto en función de sus necesidades políticas domésticas.

En el caso estadounidense, esta hipótesis ha generado un intenso debate empírico. Algunos estudios sugieren que los presidentes pueden mostrar mayor propensión a recurrir a usos limitados de la fuerza cuando atraviesan momentos de vulnerabilidad política interna. Ostrom y Job[11] argumentan que las decisiones sobre el empleo de la fuerza no pueden entenderse únicamente desde variables estratégicas, sino también desde el contexto político doméstico. Desde esta perspectiva, operaciones militares limitadas, bombardeos puntuales o ataques de represalia, pueden resultar útiles porque proyectan liderazgo sin asumir de inmediato los elevados costes políticos de una guerra prolongada. De manera similar, DeRouen[12] subraya que las dificultades económicas pueden aumentar los incentivos para adoptar una política exterior más activa o coercitiva.

No obstante, una parte importante de la literatura cuestiona la solidez empírica de esta teoría. Meernik y Waterman[13] concluyen que la evidencia disponible no permite afirmar que los presidentes estadounidenses utilicen sistemáticamente la fuerza con fines

K. DeRouen Jr., «The Indirect Link: Politics, the Economy, and the Use of Force,» Journal of Conflict Resolution, vol. 39, no. 4, pp. 671–695, 1995.

[10] J. S. Levy, «The Diversionary Theory of War: A Critique,» in Handbook of War Studies, M. I. Midlarsky, Ed. Boston, MA: Unwin Hyman, 1989, pp. 259–288.

[11] C. W. Ostrom Jr. and B. L. Job, «The President and the Political Use of Force,» American Political Science Review, vol. 80, no. 2, pp. 541–566, 1986.

[12] K. De Rouen Jr., «The Indirect Link: Politics, the Economy, and the Use of Force,» Journal of Conflict Resolution, vol. 39, no. 4, pp. 671–695, 1995

[13] J. Meernik and P. Waterman, «The Myth of the Diversionary Use of Force by American Presidents,» Political Research Quarterly, vol. 49, no. 3, pp. 573–590, 1996.

diversivos. El principal problema metodológico radica en demostrar que la motivación de una intervención fue desviar la atención de problemas internos y no responder a amenazas o cálculos estratégicos reales.

Por ello, los estudios más recientes adoptan una posición menos dogmática. La política doméstica rara vez explica por sí sola la decisión de intervenir militarmente, pero sí puede influir en el momento, la intensidad y el encuadre político del uso de la fuerza. En este sentido, más que buscar casos puros de guerra distractiva, resulta más útil analizar cómo los líderes integran otras variables internas en su cálculo estratégico.

En definitiva, la principal aportación de la guerra distractiva, *diversionary war theory*, es haber subrayado que la política exterior y la política doméstica forman parte de un mismo espacio de decisión, pues una condiciona la otra y viceversa. En las democracias, la guerra por elección no es solo un fenómeno estratégico o militar, sino también una acción profundamente condicionada por cálculos electorales, percepciones públicas y dinámicas de legitimación interna, por lo que el elegir llevarla a cabo pudiera también formar parte de un modo de desviar el foco y la atención de otros problemas internos

El coste electoral de las guerras prolongadas

Aunque las intervenciones militares pueden generar beneficios políticos iniciales como se ha visto, una parte importante de la literatura muestra que las guerras que se dilatan en el tiempo tienden a erosionar el apoyo público y a generar desgate electoral para el partido gobernante[14]. A diferencia de la movilización inicial frente a una amenaza externa, los conflictos largos suelen exponer a los gobiernos a dinámicas de fatiga social, aumento de los costes humanos y económicos, y creciente cuestionamiento político.

La experiencia histórica estadounidense ilustra claramente este patrón. Durante la guerra de Vietnam, el respaldo inicial al esfuerzo militar fue disminuyendo a medida que aumentaban las bajas y se hacía evidente la dificultad de alcanzar una victoria clara. Este deterioro de la percepción pública del conflicto estuvo acompañado por una caída

[14] J. E. Mueller, War, Presidents, and Public Opinion. New York: Wiley, 1973.

significativa de la aprobación presidencial y un debilitamiento político de la administración Johnson[15]

Una dinámica similar se observó décadas después en Irak y Afganistán. La intervención en Irak en 2003 contó inicialmente con un amplio respaldo, pero este apoyo se redujo a medida que el conflicto derivó en una insurgencia prolongada, con un goteo constante de bajas. En este contexto, Kriner y Shen[16] demostraron que el número de bajas militares en Irak tuvo un impacto negativo estadísticamente significativo en el voto a los candidatos republicanos en las elecciones legislativas de 2006, especialmente en aquellos distritos donde las pérdidas humanas fueron más visibles.

Sin embargo, la relación entre bajas militares y apoyo público es más compleja de lo que sugieren las explicaciones puramente cuantitativas de las guerras por elección. Gelpi, Feaver y Reifler[17] sostienen que la tolerancia de la opinión pública hacia los costes de la guerra depende en gran medida de la percepción de progreso estratégico. Cuando los ciudadanos creen que el conflicto se desarrolla con una victoria clara en el horizonte o los objetivos están bien definidos, el apoyo puede mantenerse incluso con costes elevados. Por el contrario, cuando la guerra se percibe como estancada o carente de estrategia, el respaldo público disminuye rápidamente.

Este fenómeno refleja lo que Bruce Russett denominó el «dilema democrático de la guerra»[18]. Las democracias tienen capacidad para iniciar conflictos armados, pero necesitan mantener el apoyo público para sostenerlos en el tiempo. En consecuencia, los conflictos prolongados generan una tensión entre la lógica militar, que requiere del tiempo y la persistencia, y la lógica política que exige resultados visibles y costes socialmente aceptables.

Desde esta perspectiva, el coste electoral de las guerras prolongadas puede entenderse como una expresión del mecanismo de rendición de cuentas democrática. Los ciudadanos evalúan retrospectivamente la gestión del conflicto y premian el éxito o

[15] B. Russett, *Controlling the Sword: The Democratic Governance of National Security*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1990.
[16] D. L. Kriner and F. X. Shen, «Iraq Casualties and the 2006 Senate Elections,» Legislative Studies Quarterly, vol. 32, no. 4, pp. 507–530, 2007.
[17] C. Gelpi, P. D. Feaver and J. Reifler, Paying the Human Costs of War: American Public Opinion and Casualties in Military Conflicts. Princeton: Princeton University Press, 2009.
[18] B. Russett, Grasping the Democratic Peace: Principles for a Post-Cold War World. Princeton: Princeton University Press, 1993.

castigan el fracaso en las urnas. Por ello, aunque las intervenciones militares puedan proporcionar beneficios políticos iniciales, su prolongación suele invertir esa dinámica y transformar la guerra en una fuente de desgaste político. En este sentido, muchos analistas han señalado que las democracias, máxime aquellas que son una potencia hegemónica, rara vez pierden guerras por falta de capacidad militar, sino por la erosión del apoyo político interno que acompaña a los conflictos prolongados.

Presidenciales y mid-terms: dinámicas electorales diferenciadas

El impacto electoral de los conflictos armados en Estados Unidos no es uniforme y varía significativamente según el tipo de elección y el momento del ciclo político. La literatura sobre política exterior y comportamiento electoral ha mostrado que las guerras pueden influir de manera distinta en las elecciones presidenciales y en las elecciones legislativas de mitad de mandato (*midterms*), debido a diferencias institucionales, dinámicas partidistas y patrones de comportamiento del electorado. En términos generales, mientras que las elecciones presidenciales tienden a amplificar el efecto del liderazgo individual del presidente como Commander in Chief, las *mid-terms* suelen funcionar como mecanismos de evaluación de la gestión del gobierno, donde los costes de la guerra pueden traducirse con mayor facilidad en castigo electoral para el partido gobernante[19].

En las elecciones presidenciales, el impacto de la política exterior y de los conflictos armados se encuentra estrechamente vinculado a la percepción del liderazgo presidencial. La Constitución estadounidense otorga al presidente amplias prerrogativas en materia de política exterior y defensa, lo que refuerza la centralidad de su figura durante las crisis internacionales. En este contexto, una operación militar exitosa puede fortalecer la imagen de liderazgo del presidente y consolidar su reputación como garante de la seguridad nacional. La literatura indica que los votantes tienden a evaluar al presidente en función de su capacidad para ejercer autoridad y proyectar firmeza en el escenario internacional, especialmente en momentos de incertidumbre estratégica[20].

[19] B. Lian y J. R. Oneal, «Presidents, the Use of Military Force, and Public Opinion,» Journal of Conflict Resolution, vol. 37, no. 2, pp. 277–300, 1993.
M. Fiorina, *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press, 1981.
[20] R. A. Brody, *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford: Stanford University Press, 1991.

Históricamente, varios episodios ilustran cómo el éxito militar puede traducirse en beneficios electorales. La rápida victoria en la Guerra del Golfo de 1991 produjo un incremento sustancial en los niveles de aprobación del presidente George H. W. Bush, aunque ese capital político no se tradujo finalmente en su reelección debido a factores económicos internos[21]. De manera similar, algunas intervenciones limitadas tales como operaciones aéreas o misiones de corta duración, han permitido a los presidentes proyectar liderazgo sin asumir los riesgos políticos asociados a guerras prolongadas. En estos casos, el rol de comandante en jefe adquiere una dimensión simbólica al reforzar la narrativa de autoridad y capacidad decisoria del Ejecutivo.

Sin embargo, esta relación entre conflicto armado y apoyo electoral es profundamente contingente. Cuando una guerra se prolonga o comienza a percibirse como un fracaso estratégico, el conflicto puede transformarse en un lastre electoral significativo. La experiencia de la guerra de Vietnam constituye uno de los ejemplos más ilustrativos de esta dinámica. A medida que el conflicto se intensificó y el número de bajas aumentó, el apoyo público a la intervención comenzó a deteriorarse rápidamente. Este desgaste político afectó gravemente a la administración de Lyndon B. Johnson, hasta el punto de que el propio presidente decidió no presentarse a la reelección en 1968. El caso vietnamita puso de manifiesto que, en las democracias, el apoyo a la guerra depende en gran medida de la percepción de progreso y de la claridad de los objetivos estratégicos[22].

Un patrón similar se observó décadas después durante la presidencia de George W. Bush. Aunque la invasión inicial de Irak en 2003 generó un aumento significativo en los niveles de aprobación presidencial, la prolongación del conflicto y el aumento de la violencia insurgente erosionaron progresivamente ese apoyo. Con el paso del tiempo, la guerra pasó de ser percibida como una demostración de poder militar a convertirse en un conflicto costoso y estratégicamente incierto, lo que contribuyó a deteriorar la posición política del presidente y del Partido Republicano.

Las elecciones legislativas de mitad de mandato, o *mid-terms*, presentan dinámicas electorales distintas. Históricamente, el partido que ocupa la Casa Blanca tiende a perder escaños en el Congreso durante estas elecciones, un fenómeno que la literatura ha

[21] M. S. Lewis-Beck y M. Stegmaier, «Economic Determinants of Electoral Outcomes,» *Annual Review of Political Science*, vol. 3, pp. 183–219, 2000

[22] G. C. Herring, *America's Longest War: The United States and Vietnam, 1950–1975*, 5th ed. New York: McGraw-Hill, 2013.

explicado a través de factores como la movilización diferencial del electorado, la reacción contra el partido gobernante y la lógica de equilibrio institucional entre poderes[23].

En este contexto, una guerra impopular puede amplificar considerablemente ese castigo electoral. La investigación empírica de Kriner y Shen demuestra que los conflictos armados pueden tener efectos directos sobre los resultados electorales en elecciones legislativas. Analizando las elecciones al Senado de 2006, los autores encontraron que los distritos con mayores tasas de bajas militares en Irak mostraron una disminución significativa en el apoyo electoral a los candidatos republicanos. Este resultado sugiere que los costes humanos de la guerra pueden traducirse en un castigo electoral tangible para el partido gobernante, especialmente cuando los ciudadanos perciben que el conflicto carece de una estrategia clara o de perspectivas de éxito[24] .

En definitiva, la literatura sugiere que los conflictos armados interactúan con el ciclo electoral de manera compleja. Las operaciones militares pueden generar beneficios políticos en el corto plazo, especialmente en contextos presidenciales donde el liderazgo del comandante en jefe adquiere un papel central. Sin embargo, cuando los conflictos se prolongan o generan costes significativos, la dinámica electoral tiende a invertirse, transformando la guerra en un elemento de vulnerabilidad política.

Este patrón refleja una característica estructural de las democracias contemporáneas y es que la capacidad de ir a la guerra dependerá del Ejecutivo, pero la sostenibilidad política de esos conflictos dependerá en última instancia del juicio electoral de los ciudadanos.

La guerra con Irán como estudio de caso contemporáneo a la luz de los enfoques académicos y la actual NSS y NDS

El conflicto actualmente en curso entre Estados Unidos, Israel e Irán constituye un caso particularmente revelador para examinar la interacción entre estrategia militar, conflicto asimétrico y dinámicas político-electorales en democracias. Desde el inicio de la campaña militar en 2026, las operaciones han estado caracterizadas por una estrategia

[23] J. M. Campbell, *The American Campaign: U.S. Presidential Campaigns and the National Vote*. College Station: Texas A&M University Press, 2000.
[24] D. L. Kriner and F. L. Shen, «Iraq Casualties and the 2006 Senate Elections,» *Legislative Studies Quarterly*, vol. 34, no. 4, pp. 507–530, Nov. 2009.

de recurso exclusivamente a las operaciones aéreas y bombardeos quirúrgicos con misiles, orientada a degradar las capacidades militares iraníes, reducir su infraestructura estratégica y debilitar los centros de mando y control del régimen. Esta estrategia alienada con Douhet, quien sostenía que la mejor estrategia era el emplear la aviación para atacar directamente los centros neurálgicos del enemigo (ciudades, industria, moral civil) con bombardeos masivos[25], buscando quebrar su voluntad de combatir, responde a un patrón clásico de las campañas contemporáneas de las potencias tecnológicamente superiores, que buscan obtener ventajas estratégicas mediante superioridad aérea, inteligencia avanzada y ataques de precisión contra objetivos críticos.

Sin embargo, el interés analítico del caso iraní no reside solo en su dimensión operacional, sino en la incongruencia estratégica que introduce respecto del marco estratégico oficialmente proclamado por la propia administración estadounidense. La *National Security Strategy* (NSS)[26] de 2025 rechaza explícitamente la lógica de la intervención global y sostiene que «los días en que Estados Unidos sostenía por sí solo el orden mundial como Atlas han terminado», defendiendo en su lugar un modelo de compartición de cargas, *burden-sharing*, y de traspaso de cargas, *burden-shifting,* en el que los aliados «deben asumir la responsabilidad primaria de sus regiones». El mismo documento añade que la claridad estratégica exige evitar la «sobre-extensión y los objetivos difusos» que, a juicio de la Casa Blanca, minó esfuerzos anteriores. En términos similares, la estrategia insiste en que muchas controversias externas habían sido «periférica e irrelevante» para los intereses nacionales estadounidenses.

Esa misma lógica aparece reforzada en la *National Defense Strategy (NDS)*[27] de 2026. El documento identifica de forma prioritaria la defensa del *homeland*, la proyección de influencia en el hemisferio occidental y, sobre todo, la disuasión de China en el Indo-Pacífico como ejes centrales del esfuerzo estratégico estadounidense. La NDS afirma expresamente que el Departamento de Defensa debe priorizar «la defensa del territorio de soberanía», *homeland security*, al tiempo que subraya que los aliados deben asumir la responsabilidad principal de su propia defensa en Europa, Oriente Medio y la península coreana, con un apoyo estadounidense «crítico pero limitado». En el caso concreto de

[25] G. Douhet, *The Command of the Air*, trans. D. Ferrari. Washington, DC: Office of Air Force History, 1983
[26] The White House, *National Security Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., USA, 2025.
[27] U.S. Department of Defense, *National Defense Strategy of the United States of America*, Washington, D.C., USA, 2026.

Oriente Medio, la estrategia no plantea una nueva arquitectura de intervención directa sostenida por Washington, sino el empoderamiento de aliados regionales, Israel y los socios del Golfo, para que sean ellos quienes asuman el peso principal de la disuasión frente a Irán y sus proxis.

Desde esta perspectiva, la intervención contra Irán introduce una tensión estratégica evidente. No solo porque Irán carezca de relevancia para la seguridad estadounidense al no representar para los EEUU ninguna amenaza existencial inmediata como sostienen muchos académicos norteamericanos como John Mearsheimer[28], sino también porque una operación militar de esta naturaleza se aparta, al menos parcialmente, del principio doctrinal según el cual Washington debía evitar nuevas campañas extensas en Oriente Medio y concentrar recursos políticos, militares e industriales en prioridades consideradas superiores, particularmente el hemisferio occidental[29] y en otra prioridad el Indo-Pacífico. La propia NDS critica las guerras de anteriores administraciones de «derrocar regímenes y construir naciones al otro lado del mundo», mientras que la NSS insiste en reducir cargas globales no vinculadas de manera directa al interés nacional. Por ello, cuanto más se prolongue la campaña iraní y más recursos exija, más visible será la contradicción entre la práctica y el diseño estratégico oficialmente declarado.

A esta contradicción doctrinal se suma una disonancia político-electoral con su electorado MAGA, igualmente significativa. La propia página oficial de la Casa Blanca presenta el segundo mandato de Trump como un proyecto orientado a «poner fin a las guerras interminables», para rencaminar las prioridades de la nueva administración que definen la política exterior del Departamento de Estado en términos explícitamente hacia «America First». En otras palabras, la identidad política de la administración se construyó en buena medida sobre la promesa de abandonar el patrón de intervenciones globales costosas, contener el internacionalismo liberal expansivo y recentrar la acción exterior en la prosperidad, la seguridad fronteriza y el bienestar material de los estadounidenses.

Precisamente por ello, la guerra con Irán posee un potencial de coste electoral superior al de otros episodios de uso limitado de la fuerza. Si la operación se hubiera mantenido como una acción breve, punitiva y de objetivos estrictamente acotados, habría podido encajar en la narrativa de la firmeza sin comprometer el núcleo del mensaje «America

[28] J. J. Mearsheimer, «War on Iran and the Folly of Regime Change,» Boston Review, 1 Mar. 2026
[29] El corolario Trump a la doctrina Monroe así lo pone de manifiesto

First». Pero la evolución del conflicto que se alarga más de lo previsto inicialmente, la perturbación del estrecho de Ormuz, la subida del Brent por encima de los 100 dólares y la necesidad de que Washington reclame apoyo militar a terceros países para reabrir el tráfico marítimo proyectan la imagen de una administración atrapada en una nueva crisis regional costosa, incierta y difícilmente conciliable con la promesa de «acabar con las guerras interminables».

Desde la óptica de la literatura sobre conflictos asimétricos, esta evolución no resulta sorprendente. Aunque Estados Unidos y sus aliados conservan una superioridad tecnológica y militar clara, Irán dispone de instrumentos indirectos para compensar esa desventaja. Se encuentra en una guerra de supervivencia con la necesidad de mantener el régimen y por tanto, adoptando una estrategia de extensión del dolor y el sufrimiento en la región y globalmente. En este sentido se ha de entender la presión sobre el estrecho de Ormuz, por donde transita aproximadamente una quinta parte del petróleo mundial, constituye el ejemplo más claro. Al desplazar el centro de gravedad del conflicto hacia el terreno energético y financiero, Teherán transforma su debilidad militar relativa en una capacidad de coerción indirecta sobre las sociedades occidentales. El objetivo no es derrotar militarmente a Estados Unidos, sino elevar el coste económico y político de la guerra hasta erosionar la voluntad de sostenerla.

Ese desplazamiento del conflicto al terreno económico tiene especial relevancia en clave doméstica como nos advierte la literatura académica. La experiencia histórica estadounidense demuestra que las guerras lejanas e intervenciones militares de los EEUU en guerras de elección adquieren una dimensión políticamente tóxica cuando dejan de percibirse como episodios estratégicos remotos y comienzan a traducirse en costes tangibles para el votante medio tales como la inflación energética, deterioro del poder adquisitivo, disrupciones de mercado o sensación de ausencia de una salida clara. En este sentido, la guerra con Irán amenaza con invertir la lógica del *rally effect* en un factor de castigo si el electorado la asocia con coste económico.

De hecho, ya existen indicios de que esta contradicción empieza a tener reflejo político en segmentos de la coalición electoral trumpista. Informaciones recientes apuntan a desafección entre votantes jóvenes y sectores atraídos en 2024 por una mezcla de promesas económicas y rechazo a nuevas guerras, algunos de los cuales expresan ahora sentirse traicionados por la intervención iraní y por sus efectos sobre el coste de

vida[30]. Aunque sería prematuro extraer conclusiones definitivas, estos indicios son consistentes con la literatura que sostiene que los conflictos prolongados castigan con especial intensidad cuando contradicen la identidad política con la que el gobernante fue elegido.

Asimismo, los conflictos prolongados plantean riesgos reputacionales y diplomáticos que agravan ese posible desgaste. La resistencia de varios aliados a implicarse militarmente en la reapertura de Ormuz sugiere que Washington no solo afronta costes materiales, sino también límites de legitimidad y de coalición. Ello refuerza la paradoja central del caso: como es que una intervención concebida para demostrar fuerza, restaurar credibilidad y neutralizar una amenaza puede terminar exhibiendo, precisamente, las vulnerabilidades estructurales de una democracia que había prometido en la NSS reducir su exposición a Oriente Medio y concentrarse en prioridades más estrechamente vinculadas al interés nacional.

En última instancia, el conflicto con Irán ilustra con particular nitidez los enfoques académicos de las guerras por elección de los EEUU. Es decir que si bien inicialmente esta operación militar podría haber resultado en un repunte en las encuestas para esta administración en las mid-terms de noviembre de este año en el caso de una campaña exitosa, su alargue con excesivos costes podría derivar en consecuencias muy negativas para el voto de su electorado. Además, si la NSS y la NDS postulaban una América menos sobre extendida, más selectiva en el uso de la fuerza, centrada en el hemisferio occidental e Indo-Pacífico y partidaria de que sus aliados asumieran la carga principal en sus regiones, la intervención en Irán introduce una desviación con potenciales consecuencias internas. Cuanto más dure la guerra, mayores sean sus costes económicos y más se aleje de la promesa de «poner fin a las guerras interminables», más probable será que el caso iraní deje de ser percibido como una demostración de liderazgo y pase a ser interpretado como un ejemplo de incongruencia estratégica y vulnerabilidad electoral.

[30] Urbán, M. (2026, 12 de marzo). Bombas sobre Irán, grietas en el trumpismo. *Público*. https://www.publico.es/opinion/columnas/bombas-sobre-iran-grietas-trumpismo.html

La I Guerra del Golfo. El caso perfecto del éxito

Un ejemplo paradigmático de guerra por elección que produjo un refuerzo significativo del liderazgo del presidente es la intervención estadounidense en la Guerra del Golfo de 1991 bajo la presidencia de George H. W. Bush. El éxito político de esta operación se explica, en gran medida, por la convergencia de una serie de factores estratégicos y operacionales que la literatura identifica como condiciones óptimas para la generación de beneficios políticos derivados del uso de la fuerza. Por un lado, la campaña fue extraordinariamente rápida y contundente: tras una fase inicial de bombardeo aéreo masivo (*Operation Desert Storm*), la ofensiva terrestre se resolvió en apenas cien horas, lo que evitó la prolongación del conflicto y redujo significativamente el riesgo de desgaste político asociado al factor tiempo[31]. Por otro lado, los objetivos políticos y militares fueron deliberadamente limitados y claramente definidos: la administración Bush optó por restaurar la soberanía de Kuwait sin avanzar hacia Bagdad ni buscar un cambio de régimen en Irak, lo que permitió alinear medios y fines estratégicos, evitando la trampa de la sobre extensión y facilitando una percepción clara de victoria[32]. Además, las bajas estadounidenses fueron relativamente reducidas,148 muertos en combate, lo que contribuyó a minimizar el coste humano percibido por la opinión pública y a sostener el apoyo interno, en línea con la literatura que vincula la tolerancia social a las bajas con la percepción de éxito estratégico[33]. Asimismo, la operación contó con una amplia coalición internacional, integrada por más de treinta países, y con un sólido respaldo jurídico derivado de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, particularmente la Resolución 678, lo que reforzó la legitimidad internacional de la intervención y redujo los costes reputacionales para Washington[34]. Finalmente, la combinación de estos factores activó un intenso efecto *rally 'round the flag*, elevando los niveles de aprobación del presidente Bush hasta aproximadamente el 89 %, lo que confirma los postulados de Mueller sobre el incremento temporal del apoyo presidencial en contextos de crisis internacionales percibidas como exitosas[35]. En conjunto, este caso

[31] M. R. Gordon and B. E. Trainor, The Generals' War: The Inside Story of the Conflict in the Gulf. Boston, MA: Little, Brown, 1995.
[32] L. Freedman and E. Karsh, The Gulf Conflict 1990–1991: Diplomacy and War in the New World Order. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1993.
[33] C. Gelpi, P. D. Feaver, and J. Reifler, Paying the Human Costs of War: American Public Opinion and Casualties in Military Conflicts. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2009.
[34] United Nations Security Council, Resolution 678 (1990), S/RES/678, 29 Nov. 1990.
[35] J. E. Mueller, War, Presidents, and Public Opinion. New York: Wiley, 1973.

ilustra cómo la rapidez operativa, la claridad de objetivos, la limitación de costes humanos, la legitimidad internacional y la percepción de victoria constituyen variables clave para que una guerra por elección se traduzca en beneficios políticos para el Ejecutivo en el corto plazo.

Conclusiones

El análisis muestra que la relación entre elecciones y uso de la fuerza en Estados Unidos es compleja y no responde en muchas ocasiones a una lógica académica. Los presidentes no recurren sistemáticamente a la guerra con fines electorales, pero operan dentro de un entorno político en el que el calendario electoral, la opinión pública y la competencia partidista influyen de manera significativa en la forma en que se conciben y ejecutan las intervenciones militares. En este contexto, determinadas modalidades de uso de la fuerza, rápidas, limitadas y con un alto valor simbólico, resultan políticamente más atractivas que las guerras prolongadas y costosas.

La literatura sobre el efecto *rally 'round the flag,* confirma que las crisis internacionales pueden reforzar temporalmente la autoridad presidencial. Sin embargo, ese incremento de apoyo suele ser breve y depende de factores como el consenso entre las élites, el encuadre mediático del conflicto y, sobre todo, la percepción de éxito estratégico. Cuando estas condiciones desaparecen o el conflicto se prolonga, el efecto rally tiende a diluirse y el apoyo público puede erosionarse rápidamente.

Del mismo modo, el debate sobre la guerra distractiva, *diversionary war theory,* pone de relieve que la política doméstica no explica por sí sola la decisión de intervenir militarmente, pero sí puede influir en el momento, en la intensidad y en el encuadre político del uso de la fuerza. La política exterior, especialmente en democracias altamente mediatizadas como la estadounidense, no puede entenderse al margen de los incentivos electorales y de la dinámica de la opinión pública.

La variable decisiva para comprender la traducción política de un conflicto armado suele ser el tiempo. Las democracias pueden premiar inicialmente la firmeza y el liderazgo en momentos de crisis, pero tienden a castigar las guerras largas, ambiguas y costosas. A medida que aumentan las bajas, los costes económicos y la incertidumbre estratégica, la guerra puede transformarse en un pasivo político para el gobierno. En este sentido, el

coste electoral de las guerras prolongadas constituye uno de los hallazgos más consistentes en la literatura sobre opinión pública y política exterior.

El caso de la guerra con Irán ilustra con especial claridad estas dinámicas. Aunque Estados Unidos mantiene una clara superioridad militar y tecnológica, Irán ha demostrado capacidad para trasladar el conflicto a ámbitos donde el impacto político puede resultar mayor, especialmente en el terreno económico y energético. La presión sobre el estrecho de Ormuz y la volatilidad de los mercados petroleros han contribuido a un aumento significativo del precio del crudo, lo que tiene consecuencias directas sobre la inflación energética y el coste de vida en las economías occidentales.

En el caso estadounidense, el encarecimiento de productos básicos, especialmente la gasolina y la energía, puede tener efectos políticos relevantes. La experiencia histórica muestra que los conflictos exteriores adquieren una dimensión electoral especialmente sensible cuando afectan al bienestar económico cotidiano de los ciudadanos. Un aumento sostenido del precio del combustible o del coste de vida puede erosionar el apoyo social a la guerra y afectar negativamente a la percepción pública de la gestión del conflicto. Esta dinámica resulta particularmente significativa cuando entra en contradicción con las promesas realizadas durante la campaña electoral, en la que se había subrayado la necesidad de evitar nuevas guerras costosas y de priorizar la prosperidad económica doméstica.

En consecuencia, el caso iraní vuelve a poner de manifiesto que las operaciones militares diseñadas para demostrar fuerza, credibilidad estratégica y liderazgo internacional pueden transformarse en una fuente de vulnerabilidad política si el adversario logra prolongar el conflicto y elevar sus costes económicos y sociales. De este modo, la distancia entre superioridad militar táctica y sostenibilidad política estratégica se convierte en uno de los factores centrales para comprender la evolución de los conflictos contemporáneos.

El contraste entre distintos casos históricos permite precisar mejor estas dinámicas. La Guerra del Golfo de 1991 constituye un ejemplo paradigmático de guerra por elección que produjo un claro refuerzo del liderazgo presidencial. La rapidez y contundencia de la campaña, la definición limitada de los objetivos —centrados en la liberación de Kuwait sin derivar hacia un cambio de régimen en Bagdad—, el bajo nivel de bajas estadounidenses, la amplia coalición internacional y la legitimidad conferida

por Naciones Unidas generaron una percepción inequívoca de éxito. Este conjunto de factores activó un intenso efecto *rally*, elevando significativamente la aprobación del presidente George H. W. Bush. El caso ilustra que, cuando la guerra es breve, limitada, legitimada y percibida como victoriosa, puede traducirse en beneficios políticos sustanciales para el Ejecutivo, al menos en el corto plazo.

En última instancia, el análisis sugiere que las democracias no suelen fracasar en la guerra por falta de capacidad militar, sino por la erosión progresiva del apoyo político interno. Y este elemento nos conduce inexorablemente a la Trinidad de Clausewitz[36], en la que el Pueblo, Los Ejércitos y el Gobierno han de estar perfectamente alienados y en sincronización de esfuerzos para el éxito en la contienda. La clave no reside únicamente en ganar en términos operacionales, sino en sostener la legitimidad política de la intervención en el tiempo. En este sentido, la comparación entre la Guerra del Golfo de 1991 y el conflicto actual con Irán permite identificar una lección central: en las democracias liberales, no basta con poder ganar cada una de las batallas; es imprescindible poder sostener el conflicto bélico sin que se vuelvan políticamente insostenibles cuando el tiempo, los costes económicos y la erosión del apoyo público terminen transformándolo en un desgaste electoral que conduzca a la larga, a la pérdida de la guerra.

*G.B. Víctor Bados Nieto**

Director del Instituto Español de Estudios Estratégicos

[36] La guerra es una trinidad compuesta por la violencia primordial del pueblo, el juego del azar y la probabilidad del Ejército, y la razón política del gobierno. Estos tres elementos, pueblo, Ejército y Gobierno interactúan constantemente, configurando la naturaleza dinámica y cambiante de la guerra.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

28/2026 8 de abril de 2026



Pedro Sánchez Herráez

Siglo XXI: ¿una nueva era revolucionaria a las puertas?

Siglo XXI: ¿una nueva era revolucionaria a las puertas?

Resumen:

En los pasados meses, los medios de comunicación se llenaron de noticias y relatos referidos a la aparición, de una manera progresiva y multitudinaria, de protestas lideradas por la llamada «generación Z».

Dichas protestas, que en ocasiones tuvieron una alta intensidad y fueron reprimidas con gran dureza, mostraban sobre todo a jóvenes, esgrimiendo símbolos e imágenes un tanto desconocidas para la mayor parte de la población, clamando por un cambio en el sistema.

En un entorno de profundos cambios geopolíticos, en un momento en el que se señala recurrentemente que «el orden mundial» ha desaparecido, parece que los integrantes de esa generación Z pudieran ser los catalizadores de una nueva revolución, como otras veces ha acontecido en la historia.

Un breve análisis y una reflexión final al respecto articulan el presente documento.

Palabras clave:

Revolución, generación Z, redes sociales, geopolítica, esperanza.

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 21st century: is a new revolutionary era at the gates?

Abstract:

In recent months, the media has been flooded with news reports and stories about the gradual and widespread emergence of protests led by the so-called 'Generation Z'.
These protests, which were at times highly intense and met with severe repression, featured mainly young people brandishing symbols and images largely unfamiliar to the majority of the population, calling for a change in the system.
Against a backdrop of profound geopolitical changes, at a time when it is frequently claimed that 'the world order' has disappeared, it seems that the members of this Generation Z could be the catalysts of a new revolution, as has happened on other occasions in history.
This Document presents a brief analysis and a final reflection on the matter.

Keywords:

Revolution, Generation Z, Social media, Geopolitics, Hope.

Introducción: ¿hacia un cambio de era… o?

De manera esporádica, y de forma tumultuosa y en aluvión, hace unos meses, se está produciendo un fenómeno por el que cierto sector de la población —específicamente, un tramo de la misma— está manifestándose y protestando en diferentes países[1] a lo largo del globo, protestas que guardan ciertas similitudes entre ellas y cuyos efectos, en algunos casos palpables y tangibles, pueden estar todavía pendientes de mostrarse en su plena dimensión.

Así, en Botsuana, las protestas han hecho que el partido que ha mandado en el país desde la independencia haya caído por debajo del 50 % de intención de voto, por primera vez desde el final del *apartheid*; en Kenia, las protestas contra el desempleo

[1] «Gen Z protests have spread to seven countries. What do they all have in common?». Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/gen-z-protests-have-spread-to-seven-countries-what-do-they-all-have-in-common/
NOTA: Todos los vínculos de internet del presente documento se encuentran activos a fecha de cierre del mismo, 31 de marzo de 2026.

juvenil, la corrupción y los altos precios estallaron ante el anuncio de un nuevo impuesto; también en 2024, en Indonesia, las protestas se dirigieron contra los privilegios de los miembros del Parlamento, así como por el hecho de la comida en mal estado distribuida a través de los programas de alimentación en los comedores públicos de los colegios; en Filipinas, las protestas se focalizaron en unos fondos públicos que desaparecieron; en Nepal, en el marco de las protestas, se produjo la quema del edificio del Parlamento y se llegó a forzar un cambio de gobierno; en Perú, las protestas masivas constituyeron un clamor contra el crecimiento del crimen organizado y la corrupción; en Madagascar, los continuos fallos en el sistema de distribución de agua y electricidad acabaron propiciando la marcha del presidente al exilio.

Igualmente, se produjeron manifestaciones en Serbia, en Corea del Sur, en Marruecos, en Bangladesh… protestas lideradas por la juventud ante la situación política y la realidad social de los últimos años. Y dichas protestas crecieron sistemáticamente en todos los continentes y fueron realizadas principalmente —al menos en sus momentos iniciales— por la denominada generación Z, unas acciones que, difundidas a escala global por medios de comunicación y redes sociales, sorprenden por la intensidad y el grado de difusión planetaria de las mismas.

Por ello, la cuestión que se suscita es si esta secuencia de movimientos, a la sazón globales, con unos planteamientos con cierto grado de coincidencia y liderados por un determinado sector de la población, puede constituir el inicio o ser la fuerza que induzca un cambio sustancial político o, simplemente, en el complejo entorno global actual, constituir manifestaciones de malestar y disturbios que alteren de manera temporal la situación para solicitar ciertos cambios; en definitiva, se trata de reflexionar, de manera muy sucinta y con la prudencia debida ante la complejidad del entorno global actual, sobre si estos hechos constituyen unas «simples revueltas» o si se puede estar asistiendo al nacimiento de un nuevo proceso revolucionario liderado por la denominada «generación Z».

¿Generación qué…?

La generación señalada como «generación Z», si bien cuenta con diversas interpretaciones[2], suele hacer referencia a los nacidos a partir del año 1995-1996 —en ocasiones se afirma[3] que incluye a los que nacieron a finales de la década de 1990— hasta aproximadamente el año 2010.

Es la primera generación auténticamente nativa digital —de hecho, en ocasiones se la conoce como «generación I», pues han crecido rodeados de teléfonos inteligentes y dispositivos electrónicos, y además de contar, en la mayor parte de los casos, con acceso a internet, no conciben un mundo sin tecnología—. Y esa forma de vivir la vida —y esa manera de aprendizaje— lleva aparejada una serie de elementos y de características individuales y grupales, tales como un gran nivel de autonomía y de independencia a la par que un gran nivel de intercomunicación; tanto es así que gran parte de los miembros de esta generación dedica más de cinco horas diarias a navegar por internet, siendo sus medios favoritos de obtención de información Instagram, TikTok y YouTube.

A esa realidad individual y colectiva de ese tramo social es necesario sumarle un entorno económico global complejo, en el que los trabajos «para toda la vida» cada vez son más escasos, en un mundo de cambios constantes, sumido en plena reconfiguración geopolítica y donde se señala recurrentemente que el «viejo orden mundial» ha tocado a su fin[4]. Todo discurre de una manera muy acelerada e incluso las respuestas buscadas o deseadas suelen tener un matiz de inmediatez —fruto en gran medida del impacto de la digitalización en todos los órdenes de la vida…—, cuando, precisamente, la planificación en el ámbito estratégico —o político—, a alto nivel, requiere de un largo plazo.

[2] «De la generación “baby boomer” a la “posmilenial”: 50 años de cambio», *Iberdrola*. Disponible en: https://www.iberdrola.com/talento/generacion-x-y-z

[3] «¿Cuáles son las características de los usuarios de la generación Z?», *CEREM Global Business School*. Disponible en: https://www.cerem.es/blog/cuales-son-las-caracteristicas-de-los-usuarios-de-la-generacion-z/

[4] COMISIÓN EUROPEA. *Speech by President von der Leyen at the EU Ambassadors Conference 2026*. 9 de marzo de 2026. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_26_576

La Organización Internacional del Trabajo señala que aproximadamente uno de cada cinco jóvenes del planeta no está empleado, ni trabaja ni estudia[5]; y si a eso se le añade una situación general de ingresos bajos y medios —y decreciente en el marco de las dificultades geopolíticas globales—, con una inflación y un coste de la vida en aumento, y en un entorno en el cual la mecanización y la inteligencia artificial sustituyen muchos de los antiguos empleos a los que podrían optar, se genera una situación de escasas y pobres posibilidades laborales.

Y, por consiguiente, surge, y de manera explosiva, el afán —puesto de manifiesto por medio de reclamaciones crecientes— de dicho tramo de población de realizar profundos cambios estructurales en el sistema…, si bien no se sabe a ciencia cierta cuál puede ser el modelo alternativo, pues incluso se apunta[6] que la democracia está o parece estar en crisis a escala global. Y si en la Unión Europea, un entorno económicamente más pudiente, se señalaba que esta podía ser «una generación perdida»[7]… ¿qué no podría acontecer en otros lugares del planeta?

¡Generación Z!… ¿y qué es lo que piden?

Quizás sea oportuno recordar la pirámide de necesidades de Maslow[8], que explica, de una manera muy sencilla y comprensible, el conjunto de las necesidades del ser humano priorizadas; así, las necesidades fisiológicas y de seguridad ocupan las partes más bajas de la pirámide, y una vez satisfechas estas, se sigue progresando y los afanes de la persona se centran hacia las necesidades de afiliación, de reconocimiento y, por último, las de autorrealización; ello implica que, si las necesidades básicas y primigenias, las que posibilitan realmente la supervivencia de la persona o del grupo humano, no están aseguradas o se perciben amenazadas, los debates filosóficos pasan a segundo plano. Y si bien esta teoría, elaborada a mediados del siglo pasado,

[5] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO. «Empleo juvenil: trabajo decente, futuros más prometedores». 10 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.ilo.org/es/publications/empleo-juvenil-trabajo-decente-futuros-mas-prometedores

[6] CLARÍN. «La novedad geopolítica del año: la rebelión de la generación Z». Disponible en: https://www.clarin.com/mundo/novedad-geopolitica-ano-rebelion-generacion-z_0_WdCphfGn09.html

[7] MILOTAV, Nora. *Next generation or lost generation? Children, young people and the pandemic*. European Parliament, *Think Tank*, 10 de diciembre de 2020. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)659404

[8] INSTITUTO EUROPEO DE POSTGRADO. «Las 5 fases de la pirámide de Maslow». 26 de septiembre de 2019. Disponible en: https://iep.edu.es/las-5-fases-de-la-piramide-de-maslow/

cuenta con modificaciones e incluso detractores[9], constituye un modelo muy claro e intuitivo para valorar la situación y la evolución de una persona y de una sociedad.

Allí donde las necesidades básicas siguen concentrando los afanes y desvelos prioritarios del ser humano y, si además, el sistema político es percibido como corrupto o incompetente —pues se le exige que garantice o posibilite esas necesidades básicas a través de diferentes procedimientos—, el no alcance de las mismas deviene automáticamente en un profundo desencanto con el gobierno e incluso con el propio sistema. En un entorno así, no es que los ideales no tengan espacio, es, simplemente, que las necesidades básicas son prioritarias. Por ello se afirma[10] que los miembros de esta generación «no se rebelan por un idealismo utópico, como quizás hicieron los *boomers* antes, sino por supervivencia».

Llegados a este punto, se cuestiona la propia relación del individuo con el Estado. El denominado «contrato social», basado en gran medida en las teorías de Rousseau (si bien existen matizaciones y variantes en algunos aspectos desde ciertas ópticas)[11], hace referencia, en esencia, al acuerdo, real o virtual, por el que un grupo de personas, que viven en sociedad, aceptan ceder la libertad completa y absoluta que tenían viviendo en «estado de naturaleza» y asumir la existencia de un poder que les obliga a cumplir una serie de leyes a cambio de obtener ciertos derechos y obligaciones, derechos y obligaciones que se conforman como las cláusulas de ese pacto, de ese «contrato social», siendo el Estado la estructura creada para cumplir ese contrato. Y la percepción creciente es que el Estado no cumple con sus obligaciones —los derechos de los ciudadanos, muy vinculados a sus necesidades de todo orden—, mientras que sigue exigiendo sus derechos —las obligaciones de esos mismos ciudadanos—, motivando, de manera creciente, ese desencanto social e incluso la percepción, en ciertos ámbitos, de que el Estado es un modelo fallido y caduco.

[9] KREMER, William y HAMMOND, Claudia. «¿Qué tan correcta es la pirámide de Maslow?», *BBC*. 3 de septiembre de 2013. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130902_salud_piramide_maslow_aniversario_gtg

[10] RTVE. «Así se ha movilizado la 'generación Z': hartos de promesas incumplidas han cambiado políticas y hasta gobiernos». Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20251228/jovenes-generacion-z-hartos-promesas-incumplidas-cambiar-politicas-gobiernos/16859848.shtml

[11] FILOSOFÍA.NET. «Contrato social». Disponible en: https://www.filosofia.net/materiales/sofiafilia/hf/soff_mo_16_c.html

En otras ocasiones se apunta a la denominada «captura del Estado», que implica que ciertos grupos —políticos, económicos, etc.— ejercen un control o una influencia de gran intensidad sobre el Estado, de tal manera que este desempeña sus funciones y atribuciones para favorecer prioritariamente los intereses de dichos grupos, en detrimento de los intereses de la población. Un ejemplo paradigmático de esta situación son los llamados narcoestados, donde las redes de crimen organizado[12] son las que realmente controlan y ejercen gran parte de los atributos de la soberanía del Estado, en lugar de este y a costa del conjunto de la ciudadanía.

Por ello, los argumentos y las razones esgrimidas en estas «revoluciones» son diversas, pero pueden señalarse unos denominadores comunes, tales como la corrupción y la desigualdad percibida, y que, además, frente a unas expectativas laborales escasas para esa masa social, los líderes y los oligarcas incrementan sus beneficios y llevan, en muchos casos, una vida de lujo en grandes mansiones ostentosas ante una multitud incapaz de acceder, siquiera, a las más modestas, con un alto coste de la vida y escasas perspectivas económicas. De hecho, las protestas de agosto de 2025 en Indonesia[13] tuvieron como detonante un subsidio de 3.000 dólares que se asignó a los parlamentarios para vivienda —además de seguir percibiendo sus salarios—, una cantidad diez veces superior al salario mínimo en Yakarta, la capital del país, protestas que subieron de nivel tras la muerte, a manos de la policía, de un conductor. Y en Nepal[14], en septiembre, los disturbios se desencadenaron por la publicación en redes sociales de las espléndidas vacaciones y los lujos que habían disfrutado los hijos de los dirigentes nepalíes.

En otros espacios, las protestas han tenido como origen la mala gestión de las infraestructuras, por corrupción y negligencia gubernamental, como aconteció en Serbia[15] en noviembre de 2024, tras el derrumbamiento del techo de una estación de

[12] En este sentido DE LEÓN BELTRÁN, Issac. *La lucha contra la captura o cooptación del Estado*. Fundación Ideas para la Paz. Documento de experto n.º 10. Disponible en: https://multimedia.ideaspaz.org/especiales/aunnoestarde-seguridad/docs/La-lucha-contra-captura-cooptacion-Estado.pdf

[13] THE PEACE AND SECURITY MONITOR. «Indonesia´s "Gen.Z" uprising». Disponible en: https://peacehumanity.org/monitor/indonesias-gen-z-uprising/

[14] SUWAL, Sumina. «The 2025 Gen-Z uprising in Nepal: A three-part analysis», *Harvard T.H. CHAN*. 17 de noviembre de 2025. Disponible en: https://hsph.harvard.edu/atrocity-prevention-lab/news/the-2025-gen-z-uprising-in-nepal-a-three-part-analysis/

[15] RADIO FREE EUROPE. «Serbian protesters mark tragedy, vow 24-hour blockade in Novi Sad». 12 de febrero de 2025. Disponible en: https://www.rferl.org/a/serbia-protest-vucic-novi-sad-railway-collapse/33299820.html

ferrocarril recientemente renovada en Novi Sad, una de las mayores ciudades de la nación balcánica, lo que causó la muerte de 15 personas.

El estancamiento económico y el desempleo juvenil constituyen otras de las causas profundas del malestar, incrementadas por el hecho de que la robotización y la mecanización, junto con la inteligencia artificial, se conforman como un poderoso elemento de sustitución de la fuerza laboral humana, especialmente para ciertos tramos y sectores de la juventud. Todo ello sin perder de vista que las cadenas de valor son, en gran parte, globales, por lo que en muchos casos ni siquiera los Estados tienen capacidad plena para hacer frente a estas situaciones.

Cuestiones como la globalización económica y la interconexión mundial —con la pérdida de capacidades en espacios antaño estatales típicos—, junto con los cambios impuestos por la era digital —que obligan a la reorganización de toda la estructura que sustenta el sistema—, sumadas a la existencia de poderosísimos actores no estatales —desde grandes fortunas a empresas[16]— y a la dificultad de hacer frente a crisis multidimensionales, multisectoriales e interconectadas, de origen global en muchas ocasiones, con los recursos limitados del Estado, llevan a un sector de la población a cuestionarse[17] si el modelo de Estado nación westfaliano no será un modelo ya caduco, que debe ser reemplazado… ¿por?… ¿por imperios?[18].

Ello también conduce a la falta de identificación con los partidos políticos tradicionales, a los cuales se les señala como faltos de legitimidad y, por tanto, despiertan poco interés en dicho sector social, que prefiere encauzar la participación política por otros medios, especialmente a través de las redes sociales, por lo que las protestas constituyen una forma presencial de canalizar esos sentimientos y la indignación ante las disfunciones percibidas por la población respecto a sus gobernantes. Como afirma un nepalí: «Realmente no me interesan los partidos antiguos ni los nuevos. Me interesa saber cómo podemos llevar a este país por el buen camino. Hemos presenciado el viejo sistema político durante muchos años y nadie ha hecho nada. El país se está

[16] CSERNATONI, Raluca. «Corporate Geopolitics: When Billionaires Rival States», *Carnegie Europe*. 30 de octubre de 2025. Disponible en: https://carnegieendowment.org/europe/strategic-europe/2025/10/corporate-geopolitics-when-billionaires-rival-states

[17] En este sentido JIMENEZ SÁNCHEZ, José J. «La crisis del Estado nación en el malestar de Europa», *Derecho global. Estudios sobre derecho y justicia*, vol. 4 n.º 10. Noviembre, 2018. Disponible en: https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2448-51362018000300101

[18] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI: ¿el retorno de los imperios?* Documento de Análisis 29/2025, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 23 de abril de 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/siglo_xxi_el_retorno_de_los_imperios-1

hundiendo. Necesitamos frenar la corrupción. Ese es el comienzo»[19]. Y, se señala, incluso, que ese desencanto es el que llevó al triunfo por sorpresa de Zohran Mamdani, el primer alcalde musulmán de Nueva York, pues se afirma[20]: «Como alcalde, Zohran será un defensor de la clase trabajadora de Nueva York. Esa idea podría asustar a la clase dirigente y a los multimillonarios, pero es precisamente por eso que más de 100.000 voluntarios se movilizaron para apoyar con entusiasmo su campaña».

Por lo tanto… ¿podemos estar ante los prolegómenos de una revolución?

Revolución… ¿qué revolución?

Lo que parecían unas protestas dispersas parece que va adoptando la forma de una suerte de movimiento, de tendencia que crece a toda velocidad, más rápido que lo que los gobiernos son capaces de gestionar y controlar. No se trata de protestas orquestadas por un líder, sino que, por el contrario, consisten en el desencanto hecho patente en las calles por jóvenes que se organizan a través de TikTok y de otras redes sociales. Si además se tiene en cuenta que en muchos países de ingresos medios y bajos —especialmente en el llamado sur global[21]— la generación Z constituye la mayor proporción de la población, pero a su vez la que tiene una menor representación e influencia en el gobierno, y siente —sea así o no— que las instituciones, las escuelas, los servicios y el mercado laboral no han evolucionado al ritmo adecuado y que ya no se adaptan a sus necesidades y pretensiones, todo ello lleva aparejada la pérdida de confianza relativa a si el sistema actual podrá atender razonablemente a sus necesidades[22]… y por eso se estalla.

Los jóvenes, como se muestra en diferentes estudios[23], cada vez son más infelices —incluso en los países más desarrollados, pues la era digital modifica también los

[19] KHAREL, Samik. «Nepal´s Gen Z threw out old parties. Will it vote for them in key election?», *Aljazeera*. 3 de marzo de 2026. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2026/3/3/nepals-gen-z-threw-out-old-parties-will-it-vote-for-them-in-key-election

[20] PILKINGTON, Ed. «How Mandani built and “unstoppable force” that won over New York», *The Guardian*. 6 de noviembre de 2025 https://www.theguardian.com/us-news/2025/nov/06/zohran-mamdani-campaign-new-york-democrats

[21] DARNAL, Aude. «¿Qué es el sur global?», *Le Grand Continent*. 20 de octubre de 2023. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2023/10/20/que-es-el-sur-global/

[22] DALLAIRE, Cait y DITTGEN, Sebastian. «The transformative potential of the glohal Gen Z movement», *New Lines Institute, Strategic Assessment.* 18 de diciembre de 2025. Disponible en: https://newlinesinstitute.org/intl-law-peace/the-transformative-potential-of-the-global-gen-z-movement/

[23] *Informe Mundial de la Felicidad 2025*. SDSN Spain. Disponible en: https://reds-sdsn.es/informe-mundial-de-la-felicidad-2025-las-personas-son-mucho-mas-amables-de-lo-que-pensamos/

fundamentos emocionales y sociales—, cuanto más en los países con menor nivel de desarrollo, especialmente en los aglutinados en gran parte en ese llamado «sur gobal», donde las pocas expectativas de un futuro mejor[24] y la falta de oportunidades económicas dificultan las esperanzas de un mañana ilusionante. Ante la situación actual, la desesperanza en la población, especialmente en los sectores más jóvenes de la misma —que son, precisamente, los que han de construir no solo su futuro, sino también el futuro del planeta—, gana enteros.

Y esa falta de esperanza, que conduce a la radicalización por desesperanza, a la asunción de tesis y narrativas que, en otras circunstancias, pasarían de largo o no serían más que minoritarias, motiva que la generación Z pueda tener un poderoso impacto en la geopolítica global y que entender sus dinámicas resulte clave para lograr la estabilidad[25], llegando a acuñarse el término «geopolítica de la esperanza»[26] como un elemento que debe ser considerado en los análisis de esta disciplina.

Los efectos de estas revueltas, hasta el momento, han sido dispares, pues incluyen desde un cambio de gobierno —como ha acontecido en Nepal o en Bangladés— hasta el despido de funcionarios percibidos como corruptos o la derogación de algunas leyes, y todo ello sin olvidar que, en algunos casos, la represión ha sido extremadamente dura.

Revolución, siguiendo las tesis de Allan Todd[27], no es un golpe de Estado, no es una sublevación ni una rebelión; ni siquiera es una guerra civil, pues lo que suele acontecer es que otro grupo toma el poder, pero los rasgos sociales y económicos de la sociedad quedan intactos o sufren solo pequeñas variaciones. Una revolución, para poder ser considerada tal, implica una transformación completa de los rasgos sociales, políticos, económicos e ideológicos de una sociedad. Ese cambio suele hacer perder estatus y posición a una parte de la misma, y por ello suele tener un carácter violento; pero la violencia por sí misma no implica, necesariamente, una revolución: la violencia no es un fin, sino un medio para alcanzar el fin, el cambio completo de una sociedad.

[24] FONG, Clara. «How global Gen Z protest have shocked and transformed governments», *Council on Foreign Relations*. 20 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.cfr.org/articles/how-global-gen-z-protests-have-shocked-and-transformed-governments

[25] UL KARIM, Iftekhar. «Gen Z factor in geopolitics», *The Kathmandu Post*. 18 de diciembre de 2024. Disponible en: https://kathmandupost.com/columns/2024/12/18/gen-z-factor-in-geopolitics

[26] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *Siglo XXI, reconfiguración geopolítica: ¿y la geopolítica de la esperanza?* Documento de Análisis 02/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 20 de enero de 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA02_2024_PEDSAN_Esperanza.pdf

[27] TODD, Alan. *Las Revoluciones, 1789.*1917. Alianza Editorial, Madrid, 2000.

Y, por lo tanto, una revolución requiere de un plan, una suerte de hoja de ruta que permita alcanzar el fin, el nuevo modelo político-social previsto, empleando todos los medios que sean necesarios para ello. Sin ese nuevo modelo, sin ese fin claro, sin ese objetivo político a alcanzar, no se puede hablar, en puridad, de revolución, pues pese a los factores —económicos, sociales, etc.— que puedan considerarse y que se pretenda que sean revisados, los más importantes —para Todd— son los políticos. De hecho, llega a afirmar que «si la pobreza y la opresión fueran fórmulas suficientes para la revolución, toda la historia de la humanidad sería una revolución casi continua»[28].

La llamada «Primavera Árabe» de los años 2011-2012, fenómeno que desencadenó revueltas, protestas y algaradas no solo en el norte de África, sino también en Oriente Medio y en Europa[29] —basta recordar los «indignados», los «chalecos amarillos», etc.— puede ser referida como el antecedente más próximo de la situación actual, y finalmente no consiguió, realmente, ningún cambio sustancial; antes bien, el nivel de represión que sufrió motivó que pasara, en determinados ámbitos, a denominarse «Invierno Árabe». Y ello fue debido a que es habitual que las revoluciones sean «secuestradas» por otros que sí tienen un plan, otros que tienen una estrategia, tienen sus fines claros y aprovechan los desórdenes y la violencia para alcanzarlos; así, se afirma que la revolución rusa fue secuestrada por los bolcheviques, la revolución iraní por el clero islámico y la «Primavera Árabe» fue secuestrada por el radicalismo. De hecho, Saad Eddin Ibrahim, sociólogo egipcio muy versado en estas cuestiones, afirma que estuvo en la plaza de Tahrir (Egipto) y se preocupó ante lo que vio: «No había líderes ni plataforma. El entusiasmo no sustituye al gobierno»[30].

En la Primavera Árabe, Facebook se convirtió en la herramienta por excelencia de movilización[31], especialmente en Egipto y Túnez, para difundir los espacios de manifestación, distribuir vídeos y conectar a las personas por todo el país; en la actualidad, parece que Discord ha devenido en el medio de movilización por

[28] Ibídem, p. 12.
[29] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *¿Arderá el Mediterráneo… sur?,* Documento de Análisis 04/2020, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 19 de febrero de 2020. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2020/DIEEEA04_2020PEDSAN_Mediterraneo.pdf
[30] Saad Eddin Ibrahim (1938-2023) sociólogo egipcio, citado en KAPLAN, Robert D. *El telar del Tiempo. Entre el imperio y la anarquía, desde el Mediterráneo hasta China*. RBA Libros, Barcelona, 2024, p. 147.
[31] TAHERI, Mandi. «From Morocco to Nepal, Gen Z is using Discord to rise up», *Newswek*. 3 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.newsweek.com/morocco-nepal-gen-z-is-using-discord-rise-up-10821410

excelencia[32], pues los servidores privados permiten la organización con una configuración del sistema que posibilita, en mucha mayor medida, el anonimato y la descentralización. Tanto es así que, si a las Primaveras Árabes se las llamó «la Revolución de Facebook», hay voces que apuntan a que estas protestas podrían denominarse «las Revoluciones Discord»… anonimato, falta de centralización, diferentes entornos en muy diferentes países… ¿podemos hablar de una revolución?

Además, tanto las señas de identidad como la cohesión son esenciales, y más en un movimiento que se extiende por todo el planeta y que, aunque comparta elementos comunes, afronta realidades —sociales, económicas, culturales, etc.— muy dispares, por lo que resulta compleja la adopción de dichos signos y símbolos; por ello, paulatinamente se ha impuesto el empleo de elementos de la «cultura *gamer*» —emojis, memes, banderas pirata, personajes de videojuegos—, aspectos que son compartidos, en gran medida, por los jóvenes de todo el planeta, permitiendo, de esa manera[33], que se refuerce la cohesión y el sentido de identidad. Así, la simbología que se ha ido incorporando responde en gran medida a los usos y hábitos de esa generación: la bandera pirata «Jolly Roger» de una serie de anime japonesa, «One Piece», del año 1997, se ha visto en multitud de manifestaciones: «Han ayudado a oprimidos y han enfrentado a figuras corruptas. Esos aspectos resuenan con quienes usan la bandera en las protestas»[34], así como también era posible ver a manifestantes mostrando una imagen del «Jefe Maestro», un personaje que aparece en el videojuego *Halo* y que a partir de la versión *Halo 4*, se niega a obedecer las órdenes que él considera incorrectas. Tanto es así que se asocia a la generación Z con una «Revolución anime»[35].

E incluso el hecho de emplear reiteradamente el término «generación Z» constituye, en sí mismo, una seña de identidad y de cohesión —aunque en las protestas es factible ver personas de otras edades y «generaciones»—. En esa línea, en Nepal se acuñó la

[32] LE MONDE. «How Discord has become a tool for youth mobilization in Morocco and Nepal». 5 de octubre de 2025. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/pixels/article/2025/10/05/how-discord-has-become-a-tool-for-youth-mobilization-from-morocco-to-nepal_6746108_13.html#

[33] GARRALDA, Ana. «Así se ha movilizado la "Generación Z": hartos de promesas incumplidas han cambiado políticas y hasta gobiernos», *RTVE*. 28 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.rtve.es/noticias/20251228/jovenes-generacion-z-hartos-promesas-incumplidas-cambiar-politicas-gobiernos/16859848.shtml

[34] GRENIER, Elisabeth. «Qué significa la bandera de "One Piece" para la generación Z», *DW*. 7 de octubre de 2024. Disponible en: https://www.dw.com/es/qu%C3%A9-significa-la-bandera-pirata-de-one-piece-en-las-protestas-de-la-generaci%C3%B3n-z/a-74266651

[35] COLEBROOK, Jaime. «La revolución anime de la generación Z», *Política Exterior*, n.º 229. 23 de enero de 2026. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/la-revolucion-anime-de-la-generacion-z/

denominación «ZN pal»[36]; en Marruecos, se denominó «Gen Z 212» —llamado así debido al código internacional de llamada telefónica del país—; en Madagascar, «Gen Z Mada»… la búsqueda de identidad constituye un elemento clave para poder ser un actor real que diseñe una estrategia, un plan adecuado.

En Nepal, un nuevo partido ha llegado al poder[37] impulsado por la generación Z, que esperanzada, contribuyó a su triunfo en las elecciones del 5 de marzo de 2026… ¿será distinto esta vez?

A modo de reflexión: ¿revolución o…?

Ciertamente, el planeta se enfrenta, está siendo sujeto activo de un cambio de era —no una era de cambios—, donde no solo el «orden internacional» parece que no pasa por sus mejores momentos, sino que la vida diaria de millones de personas se ve comprometida y el futuro se vislumbra incierto e inquietante.

Ante esa situación, por primera vez en muchas décadas, la percepción de que se va a vivir peor que vivieron los padres y, por tanto, también por primera vez en tiempos recientes, las esperanzas de la generación llamada a ser el motor del nuevo orden, de ese cambio, son escasas y un tanto pesimistas. Y, si bien no sería la primera «generación perdida» de la historia, sí que es la más interconectada y la más globalizada, por lo que ese sentimiento está presente y se difunde a escala planetaria por las redes sociales.

Paulatinamente, el movimiento va adquiriendo señas de identidad y un cierto grado de cohesión… pero, al menos hasta el momento, parece carecer de un fin claro que permita, siguiendo un plan, alinear adecuadamente los medios de un modo determinado, además, carece de una «praxis» que permita rediseñar el orden a escala nacional o global.

[36] «Gen Z protests have spread to seven countries. What do they all have in common?». Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/new-atlanticist/gen-z-protests-have-spread-to-seven-countries-what-do-they-all-have-in-common/

[37] DUNANT, Ben. «Nepal's fresh starts begins now», *Foreign Policy*. 25 de marzo de 2026. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2026/03/26/nepal-election-rsp-balen-gen-z-fresh-start/?tpcc=editors_picks&utm_source=Sailthru&utm_medium=email&utm_campaign=Editors%27%20Picks%20-%2003262026&utm_term=editors_picks#cookie_message_anchor

Como otras veces en la historia, a río revuelto, ganancia de pescadores… en este caso, de los que sí tienen un plan, un modelo, una praxis y que pueden, de nuevo, fagocitar estos desórdenes para imponer su propia revolución.

Y ello será peor para todos, incluyendo a la propia generación Z.

Quizás sea el momento de actuar decididamente para integrar realmente a esta generación y fortalecer el modelo, o las partes del mismo que se han demostrado ineficaces. De otra forma…

*Pedro Sánchez Herráez**
COL. ET. INF. DEM
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

29/2026 14 de abril de 2026

Rocío de los Reyes Ramírez

Crisis y desafío: la seguridad nacional en Ecuador como problema político y social

Crisis y desafío: la seguridad nacional en Ecuador como problema político y social

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

Ecuador enfrenta una crisis de seguridad sin precedentes, producto de la expansión del crimen organizado, la corrupción institucional y el colapso penitenciario. La respuesta del Estado, marcada por la militarización y la declaración de un «conflicto armado interno», ha redefinido la relación entre seguridad, poder y legitimidad democrática. Bajo el liderazgo de Daniel Noboa, el país ha adoptado políticas coercitivas y reformas legales que buscan restaurar el control estatal, pero que también plantean riesgos de autoritarismo y erosión de derechos. La ciudadanía vive entre el miedo y la esperanza, en una tensión constante entre orden y libertad. En este contexto, la seguridad nacional se revela como un desafío político, social y estructural que exige un equilibrio entre eficacia operativa, fortalecimiento institucional y respeto al Estado de derecho.

Palabras clave:

Seguridad nacional, Crimen organizado, Daniel Noboa, Ecuador.

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.

Crisis and Challenge: The Political and Social Dimensions of National Security in Ecuador

Abstract:

Ecuador faces an unprecedented security crisis driven by the expansion of organized crime, institutional corruption, and the collapse of its prison system. The State's response—marked by militarization and the declaration of an «internal armed conflict»—has redefined the relationship between security, power, and democratic legitimacy. Under President Daniel Noboa's leadership, the country has adopted coercive policies and legal reforms aimed at restoring state control, yet these measures also pose risks of authoritarianism and the erosion of civil rights. Citizens now live between fear and hope, caught in a constant tension between order and freedom. In this context, national security emerges as a political, social, and structural challenge that demands a balance between operational effectiveness, institutional strengthening, and respect for the rule of law.

Keywords:

National security, Organized crime, Daniel Noboa, Ecuador.

No vive el que no vive seguro.

Francisco de Quevedo

Introducción

A medida que las tensiones globales se agudizan, Ecuador atraviesa hoy una de las coyunturas más delicadas de su historia reciente en materia de seguridad. Durante las últimas décadas, el país pasó de ser considerado un territorio de relativa estabilidad política y social a convertirse en escenario de una escalada de violencia sin precedentes, marcada por el auge del crimen organizado, el narcotráfico y la corrupción institucional.

El colapso del sistema penitenciario ha sido uno de los factores más visibles de este deterioro, con cárceles que, dominadas por bandas criminales, funcionan como centros de operaciones para actividades ilícitas. A ello se suma la penetración del narcotráfico en las estructuras estatales, el fortalecimiento de grupos armados locales y un aumento de la violencia política que ha golpeado incluso a las élites dirigentes, como se evidenció con los asesinatos de candidatos y autoridades en 2023 (Gordon, 2023). El resultado es un escenario en el que la seguridad dejó de ser un problema coyuntural para convertirse en un desafío estructural de alcance nacional. Este deterioro de la seguridad ha transformado no solo la percepción ciudadana sobre el Estado y su capacidad de protección, sino también las dinámicas políticas y sociales del país (Basabe-Serrano, 2023). Y es que la violencia en Ecuador no debe entenderse como un fenómeno repentino, sino como el desenlace de una acumulación de procesos y debilidades internas que han dejado al país vulnerable frente a las redes del narcotráfico. Este marco de «laberinto» refleja la dificultad del Estado para responder de manera efectiva, a la vez que subraya la necesidad de medidas que combinen la coerción con políticas de fortalecimiento institucional (De los Reyes, 2024).

La transformación acelerada de la seguridad ha puesto a prueba la resiliencia de instituciones y la cohesión social. La violencia, lejos de limitarse a las periferias, se ha extendido hacia centros urbanos estratégicos como Guayaquil y Quito, y ha afectado a la vida cotidiana de millones de ciudadanos y ha aumentado la percepción de inseguridad. En este contexto, la declaración del «conflicto armado interno» en enero de 2024 por parte del Gobierno marcó un punto de inflexión. Esta medida, inédita en la

historia democrática del país, introdujo un nuevo marco jurídico y operativo para enfrentar una amenaza que combina el crimen organizado, la insurgencia carcelaria y la violencia política.

La crisis de seguridad que enfrenta Ecuador debe entenderse, por tanto, como un proceso complejo y de múltiples dimensiones, en el que convergen actores criminales, limitaciones institucionales y una respuesta estatal todavía en construcción. Más allá de la gravedad de la coyuntura, este momento también abre la posibilidad de repensar la seguridad desde un enfoque integral, que articule la fuerza coercitiva con una agenda de reforma institucional y social de largo alcance.

Este capítulo propone examinar la seguridad nacional en Ecuador desde una perspectiva integral, que articule las dimensiones políticas, sociales y criminales del problema. A lo largo del análisis, se abordarán las causas estructurales de la inseguridad, el papel del Estado y sus instituciones, las respuestas políticas recientes y las consecuencias sociales derivadas de la violencia, y se buscará aportar una visión crítica que permita comprender los desafíos que enfrenta el país en la construcción de una seguridad sostenible.

Antecedentes

La actual crisis de seguridad que atraviesa Ecuador no puede comprenderse sin una mirada retrospectiva a los procesos estructurales que, desde finales del siglo XX, configuraron un Estado vulnerable y fragmentado. La crisis financiera de 1999 marcó un punto de inflexión: la quiebra del 70 % de las instituciones bancarias y las pérdidas estimadas en ocho mil millones de dólares desataron una profunda recesión y un colapso institucional sin precedentes (Ganuza, 2019). La dolarización de la economía, decretada en el año 2000, estabilizó parcialmente la inflación, pero erosionó la soberanía monetaria y profundizó las desigualdades sociales, lo que generó un contexto de desconfianza hacia las élites políticas y financieras.

En ese escenario de incertidumbre, emergió una sucesión de gobiernos débiles y efímeros. Gustavo Noboa Bejarano, tras el derrocamiento de Jamil Mahuad, intentó restaurar la estabilidad fiscal y recuperar la confianza internacional, pero su gestión fue percibida como una continuación del modelo neoliberal que la población rechazaba

(Pachano, 2010). Los años siguientes, marcados por la llegada y posterior destitución de Lucio Gutiérrez en 2005, evidenciaron la persistencia de una inestabilidad política estructural y una ciudadanía cada vez más escéptica frente a la clase dirigente.

El giro político llegó con Rafael Correa (2007-2017), cuya «Revolución Ciudadana» inauguró una etapa de expansión del gasto público, inversión y construcción de infraestructuras, favorecida por los altos precios del petróleo. La nueva Constitución de 2008 y la retórica soberanista de Correa consolidaron un presidencialismo fuerte, que logró reducir la pobreza y fortalecer el Estado, pero que también debilitó los contrapesos institucionales y concentró el poder en el Ejecutivo (Basabe-Serrano, 2012). No obstante, bajo esa aparente estabilidad, comenzó a gestarse una amenaza silenciosa: la consolidación del narcotráfico y las redes del crimen organizado en el territorio ecuatoriano, impulsadas por su posición geográfica entre Colombia y Perú —los dos principales productores de cocaína del mundo—, el acceso directo al océano Pacífico, que facilitaba las rutas de exportación hacia América del Norte, Europa y Asia, y por la limitada capacidad estatal para controlarlas, ya que había estado históricamente al margen de los conflictos armados internos que caracterizaron a Colombia y Perú en décadas anteriores (De los Reyes, 2024).

La desmovilización de las FARC en Colombia (2016) y la expansión de cárteles mexicanos y europeos reconfiguraron las rutas del narcotráfico, lo que convirtió a Ecuador en un enclave logístico y financiero clave. La decisión de Correa de cerrar la base estadounidense de Manta en 2009, aunque coherente con su política soberanista, redujo la cooperación en inteligencia y vigilancia marítima, y aumentó la vulnerabilidad del país frente a las redes criminales. Paralelamente, crecieron las sospechas sobre el financiamiento ilícito de campañas políticas y la infiltración de estructuras criminales en ámbitos locales (Ecuavisa, 2018), lo que erosionó la confianza institucional.

Este doble escenario —prosperidad económica y consolidación estatal, pero al mismo tiempo emergencia de nuevas amenazas transnacionales— configuró las bases de una paradoja que marcaría los años posteriores: un Estado más fuerte en lo económico y en lo político, pero a la vez más vulnerable frente a la expansión del crimen organizado y sus efectos en la seguridad nacional.

El relevo de Lenín Moreno en 2017 supuso una ruptura política con el «Correismo», pero no una solución estructural. Su intento de desmontar el aparato centralizado heredado de su antecesor implicó la eliminación de ministerios y organismos de coordinación, lo que debilitó aún más la arquitectura de seguridad estatal (Velasco y Andrade, 2024). Las reformas económicas y la reducción del gasto público se combinaron con un colapso del sistema penitenciario y un aumento sin precedentes de la violencia criminal. Las masacres carcelarias de 2019 y 2021 —con más de un centenar de víctimas en la Penitenciaría del Litoral— simbolizaron el desbordamiento de las instituciones frente al poder creciente de las bandas (Human Rights Watch, 2019).

Durante el gobierno de Guillermo Lasso (2021-2023), la crisis alcanzó una nueva dimensión. A pesar de la declaración de múltiples estados de excepción y del despliegue militar, la violencia continuó escalando, con más de seis mil homicidios solo entre enero y octubre de 2023 (González, 2023). La debilidad institucional, la polarización política y la falta de una estrategia integral agravaron la sensación de colapso estatal. En medio de la presión social y los escándalos de corrupción, Lasso recurrió a la «muerte cruzada»[1], de modo que disolvió la Asamblea Nacional y anticipó elecciones que llevaron al poder a Daniel Noboa en 2023.

Así, cuando Noboa asumió la presidencia, Ecuador era ya un país atrapado entre la violencia estructural, la penetración del crimen organizado y la pérdida de legitimidad del Estado. La fragilidad heredada de las décadas anteriores no solo condiciona las políticas actuales, sino que explica la profundidad del desafío que enfrenta su administración: reconstruir la seguridad nacional en un entorno marcado por la desconfianza, la desigualdad y el miedo social.

Situación actual

La respuesta del Estado: militarización, políticas de seguridad y el liderazgo de Daniel Noboa

El ascenso de Daniel Noboa a la presidencia en noviembre de 2023 se produjo en medio de esta tormenta. Con un discurso de renovación y pragmatismo, Noboa prometió

[1] La muerte cruzada es una cláusula constitucional con la que se disuelve la Asamblea Nacional para convocar posteriormente elecciones a fin de renovar los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

recuperar la seguridad mediante una combinación de inversión social, cooperación internacional y acciones contundentes contra el crimen. Sin embargo, apenas dos meses después de asumir el poder, el país se vio sacudido por una ola de violencia sin precedentes. El 7 de enero de 2024, se registraron ataques coordinados en varias ciudades, motines simultáneos en cárceles, toma de rehenes, secuestros de agentes policiales y atentados con explosivos. El episodio más simbólico ocurrió cuando un grupo armado irrumpió en directo en el canal TC Televisión, en Guayaquil, y transmitió en vivo su amenaza al Estado ecuatoriano.



Figura1. Soldados llegando a una prisión de Guayaquil, Ecuador. Fuente: Vicente Gaibor Del Pino/ Reuters/ Nytimes

La violencia desbordada y la pérdida de autoridad estatal motivaron al Ejecutivo a recurrir a mecanismos constitucionales de emergencia. El 8 de enero de 2024, Noboa decretó un estado de excepción ante lo que definió como una «grave conmoción interna», después de la fuga de Adolfo Macías, alias Fito, líder de la organización Los Choneros, cuya evasión evidenció el profundo deterioro del sistema penitenciario y la infiltración criminal en las instituciones públicas. A partir de entonces, los decretos de excepción se convirtieron en un instrumento constante del Gobierno para enfrentar la violencia en distintas provincias del país, entre ellas Guayas, Los Ríos, Manabí, Orellana, Santa

Elena, El Oro y Sucumbíos, así como en cantones específicos de Quito, Camilo Ponce Enríquez y La Troncal (Europa Press, 2025).

El estado de excepción implicó la suspensión de varios derechos fundamentales, como la inviolabilidad del domicilio, la libertad de reunión y de tránsito, además del establecimiento de toques de queda en determinados territorios y horarios. Estas medidas fueron justificadas como indispensables para restablecer el orden público y recuperar el control estatal sobre sectores dominados por el crimen organizado. Sin embargo, la aplicación reiterada de los estados de excepción ha generado críticas sobre su sostenibilidad y constitucionalidad, especialmente, tras los pronunciamientos de la Corte Constitucional, que en varios casos ha advertido sobre los límites legales del Ejecutivo y la necesidad de justificar de manera detallada la suspensión de derechos.

A mediados de 2024, el Gobierno dio un paso más al declarar la existencia de un «conflicto armado interno» en el país, con el objetivo de habilitar un marco jurídico que permitiera una intervención más amplia y directa de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interna. Este cambio semántico y político significó una ruptura con la visión tradicional de la violencia criminal como un problema de orden público y la redefinición de las bandas delictivas como grupos terroristas o actores armados no estatales. Bajo esta premisa, el Ejército asumió un rol central en la recuperación de las cárceles, en el control de fronteras y en operativos conjuntos con la Policía Nacional en zonas urbanas de alta conflictividad.

La militarización de la seguridad interna se convirtió, así, en el principal eje de la política de Noboa. El Ejecutivo argumentó que el despliegue militar era una respuesta necesaria ante la incapacidad institucional para contener la violencia. Las operaciones militares incluyeron allanamientos sin orden judicial, controles en áreas residenciales y patrullajes permanentes en ciudades como Guayaquil, Esmeraldas y Manta, epicentros de la violencia criminal.

Los resultados de estas medidas han sido, hasta el momento, ambiguos. En enero de 2025, Ecuador registró 781 homicidios, un incremento del 55 % respecto al mismo mes del año anterior. Aunque la cifra total de asesinatos de 2024 fue algo menor que la de 2023 —6818 frente a más de 7500— el país sigue figurando entre los más violentos de América Latina (Prensa.ec, 2025). Los estados de excepción y la militarización han

permitido recuperar de manera parcial el control de algunos centros penitenciarios y reducir temporalmente los índices delictivos en ciertos territorios, pero sin lograr aún una estabilización estructural.

Todas estas medidas, aunque comprensibles por la urgencia de los hechos, implican riesgos significativos. El primero es la normalización del estado de excepción como mecanismo de Gobierno, lo que puede debilitar los controles democráticos y ampliar la discrecionalidad del poder ejecutivo. El segundo es la dependencia de la respuesta militar, sin que exista una estrategia clara de fortalecimiento institucional, reforma judicial y reinserción social. Y el tercero, quizás el más grave, es que la militarización sin acompañamiento político y social puede agravar las tensiones existentes y desplazar el problema sin resolverlo estructuralmente (De los Reyes, 2024).

En efecto, como señala Bergman (2022), las políticas de represión intensiva en América Latina han demostrado efectos contradictorios: a corto plazo reducen la criminalidad visible, pero, a largo plazo, tienden a fragmentar las bandas, fomentar nuevas violencias y erosionar el Estado de derecho. En el caso ecuatoriano, el desafío consiste en evitar que la «guerra contra las bandas» derive en una crisis prolongada de derechos humanos y gobernabilidad.

Legislación de inteligencia y nuevas leyes de seguridad

La administración de Daniel Noboa ha impulsado, además de medidas coercitivas, una reforma legal significativa orientada a institucionalizar nuevas herramientas de seguridad. Desde mediados de 2025, estas iniciativas han cobrado forma con la aprobación de la *Ley Orgánica de Inteligencia* y otras normas orientadas a fortalecer el marco jurídico de lucha contra el crimen organizado, en un contexto de alta conflictividad social y política.

La Ley Orgánica de Inteligencia fue aprobada por la Asamblea Nacional el 10 de junio de 2025 con 77 votos a favor, tras un proceso legislativo cargado de controversia. El presidente Noboa decidió no objetar la ley, por lo que fue publicada en el Registro Oficial al día siguiente, lo que la convierte en parte del ordenamiento jurídico vigente. Esta normativa introduce por primera vez en Ecuador un Sistema Nacional de Inteligencia (SNI), compuesto por subsistemas vinculados a instituciones militares, policiales,

tributarias, financieras, aduaneras, penitenciarias y a la Casa Militar Presidencial. El objetivo declarado es dotar al Estado de instrumentos modernos para enfrentar amenazas internas y externas a la seguridad nacional. La ley reorganiza el sistema de inteligencia nacional mediante la creación del Centro Nacional de Inteligencia (CNI), un organismo adscrito directamente a la Presidencia de la República que reemplaza al anterior Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) y concentra las funciones de recopilación, análisis y coordinación de información sensible (Asamblea Nacional del Ecuador, 2025).

Una característica central de la ley es la creación de un organismo rector con rango de ministerio, cuya máxima autoridad será nombrada directamente por el presidente de la República. Además, la ley otorga facultades para solicitar información a compañías de telecomunicaciones sin necesidad de orden judicial, así como para interceptar comunicaciones, abrirlas y retenerlas mediante decisión administrativa de la autoridad de inteligencia. También incorpora un fondo permanente destinado a gastos reservados, identidades secretas y la posibilidad de operar bajo reserva en ciertos procedimientos.

Sin embargo, no todo es aceptación unánime, el carácter centralizado y la amplitud de las facultades otorgadas al Ejecutivo generaron una intensa polémica tanto en el ámbito político como en la sociedad civil.

Organizaciones de derechos humanos, sindicatos y colectivos ciudadanos han elevado múltiples recursos de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional, y han señalado que varios artículos de la ley y su reglamento vulneran derechos fundamentales consagrados en la Constitución y en tratados internacionales. Las principales críticas tienen que ver con la falta de definición precisa de conceptos clave como «seguridad integral del Estado», lo que generaría vacíos legales; la amplitud excesiva del régimen de reserva de la información; la posibilidad de interceptaciones y vigilancia sin autorización judicial y la debilidad de los mecanismos de control democrático y transparencia.

En concreto, el 4 de agosto de 2025, la Corte Constitucional suspendió de forma provisional doce artículos de la ley, ocho artículos del reglamento y la disposición general primera, como respuesta a estas demandas (El Comercio, 2025). Esta decisión puso de manifiesto las tensiones entre la necesidad gubernamental de fortalecer la seguridad y

las garantías del Estado de derecho, lo que abrió un debate sobre la proporcionalidad entre eficacia operativa y respeto a los derechos humanos.

En comparación con otros países de la región, el modelo ecuatoriano se acerca más al mexicano que al colombiano o brasileño. En México, la Ley de Seguridad Nacional otorga amplias competencias al Centro Nacional de Inteligencia (CNI) bajo la órbita de la Secretaría de Gobernación, con escasa supervisión parlamentaria o judicial, mientras que en Colombia la Ley 1621 de 2013 prevé la existencia de una comisión legislativa específica encargada de supervisar las actividades de inteligencia, dotando de mayor legitimidad institucional al proceso. Brasil, por su parte, ofrece un modelo más equilibrado en términos de control civil, pues su Ley n.º 9883 de 1999 establece la Agencia Brasileña de Inteligencia (ABIN) bajo la supervisión del Gabinete de Seguridad Institucional de la Presidencia, pero con fiscalización parlamentaria mediante una comisión mixta.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH, 2024) ha advertido que la tendencia regional hacia la ampliación de facultades de inteligencia sin controles efectivos constituye un riesgo estructural para las democracias latinoamericanas, pues puede derivar en prácticas de vigilancia masiva y persecución política bajo el argumento de la seguridad nacional.

Adicionalmente, este mismo año se aprobaron reformas legales complementarias orientadas a reforzar los poderes del Estado para combatir bandas criminales. Entre estas reformas se incluyen mayores penas para delitos relacionados con el crimen organizado y el hurto de combustible, procedimientos acelerados para la confiscación de bienes vinculados a actividades ilícitas, así como facultades ampliadas para las fuerzas de seguridad en operativos (Reuters, 2025).

Estas leyes buscan cerrar los espacios legales que utilizan las organizaciones criminales tanto para operar como para lavar dinero o evadir a la justicia.

Desde una mirada crítica, estas leyes representan un intento de modernizar y dotar al Estado de herramientas más robustas frente a amenazas reales de violencia, narcotráfico y control territorial de bandas armadas. No obstante, la expansión del poder ejecutivo en materia de inteligencia, sin un diseño claro de contrapesos efectivos, plantea serios riesgos. Entre estos, se cuentan la posibilidad de abusos, la persecución política, la vigilancia masiva, la erosión de garantías constitucionales y la pérdida de

confianza ciudadana si no se aseguran transparencia y responsabilidades efectivas ante violaciones.

Impacto social y percepción ciudadana de las políticas de seguridad

Las políticas de seguridad implementadas por el presidente Daniel Noboa han tenido un impacto social profundo y ambiguo en la sociedad ecuatoriana. Si bien la declaración del conflicto armado interno y la militarización de amplias zonas del país fueron recibidas por sectores significativos de la población como una medida necesaria ante el colapso del orden público, también generaron un clima de incertidumbre, polarización y desgaste social. Las encuestas del Latinobarómetro (2024) muestran que un 72 % de los ecuatorianos consideraba la inseguridad como el principal problema nacional, mientras que el 58 % afirmaba tener «mucha o bastante confianza» en las Fuerzas Armadas, frente a solo un 21 % en la Policía Nacional y un 17 % en los partidos políticos. Este patrón evidencia una creciente militarización de la confianza pública, donde la legitimidad del uso de la fuerza tiende a sustituir a la del consenso político.

La persistencia de la violencia ha modificado la vida cotidiana de los ecuatorianos. En las principales ciudades —Guayaquil, Esmeraldas y Manta—, la población se ha acostumbrado a convivir con patrullajes armados, controles y toques de queda prolongados. Las medidas excepcionales, concebidas inicialmente como temporales, han derivado en una suerte de «normalización del estado de excepción», en el que la ciudadanía acepta la presencia militar permanente como un elemento inevitable de la vida urbana. Diversas organizaciones de derechos humanos han advertido sobre detenciones arbitrarias, uso excesivo de la fuerza y registros domiciliarios sin orden judicial, en especial, en los barrios populares donde las Fuerzas Armadas y la Policía realizan operativos conjuntos.

La percepción ciudadana se encuentra marcada por un dilema entre la exigencia de seguridad y el temor al autoritarismo. En una encuesta del Instituto Perfiles de Opinión, un 64 % de los consultados afirmó apoyar las políticas de Noboa frente al crimen organizado, aunque el 48 % reconoció sentirse menos libre para expresar opiniones políticas o realizar manifestaciones públicas durante los meses de mayor control militar.

Este equilibrio inestable refleja una ciudadanía que, aunque busca protección frente a la violencia, teme que el precio de la seguridad sea la erosión de las libertades civiles.

La militarización ha tenido, además, un impacto diferenciado según clase social y territorio. En los sectores urbanos de mayores ingresos, las políticas de seguridad han sido interpretadas como un alivio frente a la criminalidad y un restablecimiento del orden. En contraste, en los barrios populares y en comunidades costeras —donde la presencia de bandas criminales es más intensa—, las operaciones militares han agravado la precariedad y el miedo. Testimonios recogidos por la *BBC Mundo* (2025) señalan que, en zonas como Durán y Esmeraldas, las familias han limitado la asistencia de sus hijos a la escuela y restringido sus desplazamientos por temor a enfrentamientos armados.

En este contexto, el impacto psicológico de la violencia es un fenómeno creciente. El Instituto de Salud Mental del Ecuador (ISAME, 2025) reportó un aumento del 34 % en los casos de ansiedad y estrés postraumático durante el primer semestre de 2025, sobre todo, entre jóvenes de entre quince y treinta años en las provincias costeras. El miedo a la violencia y la pérdida de referentes institucionales de seguridad están generando una sensación de «desamparo estructural» que se traduce en retraimiento social, autoencierro y, en algunos casos, migración interna hacia zonas rurales o al extranjero.

Las reacciones de la sociedad civil han sido diversas. Mientras algunos movimientos ciudadanos como Ecuador Sin Miedo o Guayas Unido por la Paz respaldan las medidas de emergencia, organizaciones de derechos humanos y colectivos universitarios han promovido campañas de denuncia por abusos de autoridad, y exige el restablecimiento del control civil sobre las operaciones militares. La Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE) ha expresado también su preocupación por la expansión del concepto de «enemigo interno», que podría ser utilizado para criminalizar la protesta social o las movilizaciones políticas.



Figura 2. La Policía custodia una marcha contra Noboa en Quito. Fuente: *EFE*/ *ABC*

La movilización social ha escalado, como lo demuestra el anuncio de un referéndum en noviembre para decidir sobre la presencia de bases militares extranjeras en el país, lo que sitúa el debate de la seguridad no solo en el terreno operativo, sino en el constitucional y político. Este anuncio ha provocado una oleada de protestas en diversas ciudades del país, encabezadas por colectivos estudiantiles, organizaciones indígenas como la CONAIE y agrupaciones de derechos humanos, que denuncian una amenaza a la soberanía nacional y temen que la instalación de bases extranjeras reactive formas de control geopolítico y represión interna. Las manifestaciones han sido particularmente intensas en Quito, Cuenca y Guayaquil, donde se han realizado marchas, plantones y foros públicos en rechazo a lo que muchos consideran una «militarización encubierta» del territorio. Para amplios sectores de la ciudadanía, el referéndum no solo plantea una cuestión de política exterior, sino que simboliza una fractura en el pacto constitucional de 2008, al abrir la puerta a una redefinición del rol del Estado en materia de defensa y seguridad. Al mismo tiempo, otros grupos sociales —especialmente, en zonas afectadas por el narcotráfico— han expresado su apoyo a la medida, viéndola como una oportunidad para fortalecer la lucha contra el crimen organizado mediante cooperación internacional. Esta polarización evidencia que la percepción ciudadana sobre la

seguridad ya no se limita a la eficacia de las operaciones, sino que se entrelaza con nociones más profundas de identidad nacional, autonomía y legitimidad democrática.

En términos institucionales, las políticas de Noboa han producido una reconfiguración de la relación entre Estado y ciudadanía. La expansión del aparato de seguridad ha reforzado la figura presidencial como garante del orden, en detrimento del papel de las instituciones intermedias y de control. Este fenómeno se refleja en la creciente personalización de la política y en la tendencia a vincular la eficacia del Gobierno con la capacidad coercitiva del Estado. Según la Fundación Friedrich Ebert (2025), este desplazamiento del eje de legitimidad del bienestar al orden es una de las transformaciones más profundas del sistema político ecuatoriano en las últimas décadas.

En definitiva, la estrategia de seguridad de Daniel Noboa ha reconfigurado no solo la arquitectura institucional del Estado, sino también la psicología colectiva de la nación. El Ecuador de 2025 vive en una tensión permanente entre el miedo y la esperanza: entre la necesidad urgente de restablecer la paz y el riesgo de sacrificar libertades fundamentales en nombre de esa misma seguridad. Este nuevo equilibrio, sostenido por la militarización y por una ciudadanía cada vez más habituada a la excepcionalidad, representa uno de los mayores desafíos políticos y sociales para el futuro inmediato del país.

Papel de los actores externos

La crisis de seguridad en Ecuador se inscribe en un contexto regional e internacional que no solo aporta recursos técnicos y diplomáticos, sino que también plantea tensiones sobre soberanía, cooperación y responsabilidades compartidas. Actores como Estados Unidos, la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Europea y países vecinos —Colombia, Perú y México— están involucrados en diversos grados, lo que influye de manera directa sobre la formulación de las políticas de seguridad del Gobierno de Daniel Noboa.

Estados Unidos mantiene un rol clave en la cooperación técnica, financiera y de inteligencia con Ecuador. Proyectos conjuntos respaldados por la Oficina de Asuntos Antinarcóticos (INL) buscan reforzar la Policía Nacional, modernizar prisiones, mejorar controles fronterizos y facilitar extradiciones. Sin embargo, tal cooperación también

suscita debates sobre dependencia, transparencia y condiciones que podrían atentar contra la autonomía institucional ecuatoriana.

La OEA ha lanzado el Programa de Seguridad Multidimensional para Ecuador, que incluye apoyo para inteligencia estratégica, control marítimo-portuario, lucha contra el lavado de activos, recuperación de bienes ilícitos y mejora del sistema judicial y penitenciario. Del mismo modo, acuerdos de cooperación legislativa entre la Asamblea Nacional ecuatoriana y la OEA pretenden fortalecer la supervisión democrática y asegurar rendición de cuentas en las medidas de seguridad extraordinarias.

La Unión Europea también ha venido reforzando su participación, con programas de asistencia en justicia penal, lucha contra el narcotráfico y financiamiento multilateral, orientados a prevención y fortalecimiento institucional, no solo al componente coercitivo.

En cuanto a los países vecinos, Colombia ha reactivado acuerdos bilaterales de frontera con Ecuador para combatir redes transnacionales de narcotráfico y movilidad de grupos criminales; se coordinan patrullajes y se comparte información de inteligencia en zonas limítrofes como Esmeraldas y Sucumbíos. Perú ha firmado, junto con Ecuador, un plan de seguridad fronteriza que prioriza la cooperación en narcotráfico fluvial, contrabando y minería ilegal.

México, bajo la presidencia de Claudia Sheinbaum, aunque no tiene presencia operativa en Ecuador, participa indirectamente en la dinámica transnacional del crimen organizado, dado que cárteles mexicanos como Sinaloa y Jalisco Nueva Generación tienen vínculos comprobados con bandas ecuatorianas como Los Choneros y Los Lobos (Insight Crime, 2024). Sheinbaum ha planteado una política de seguridad basada en varios principios: prevención, respeto a la soberanía nacional, colaboración internacional con límites claros, fortalecimiento de inteligencia, y no volver a estrategias de choque indiscriminado. En declaraciones recientes, la mandataria mexicana ha afirmado que los acuerdos con EE. UU. deben basarse en respeto mutuo, soberanía y acción dentro del territorio de cada país (Expansión, 2025); además, rechazó propuestas de participación militar extranjera directa en México, incluso cuando Estados Unidos las ha planteado.

La cooperación México-EE. UU. continúa siendo relevante para Ecuador, no tanto por participación directa, sino por cómo cambia el flujo de drogas, armas y financiamiento ilícito hacia el sur. Cuando México refuerza operaciones contra cárteles, cárteles

desplazados pueden moverse hacia rutas alternativas que pasan por Ecuador o usan puertos ecuatorianos. Por tanto, la seguridad mexicana impacta indirectamente en la estrategia ecuatoriana.

El entramado externo tiene beneficios concretos: equipamiento, capacitación, apoyo para extradiciones, reforzamiento institucional, mejores capacidades logísticas, intercambio de inteligencia internacional. Pero también hay riesgos: pérdida de autonomía del Estado ecuatoriano, imposición de agendas externas, posibilidad de que la cooperación se use para justificar violaciones de derechos humanos o intervenciones poco transparentes, y dependencia de financiamiento externo que puede condicionar políticas internas.

El reto para Noboa y su administración consiste en manejar este equilibrio: aprovechar el apoyo externo sin ceder soberanía ni debilitar los controles democráticos y asegurar que las políticas de seguridad no repliquen modelos autoritarios o con poca rendición de cuentas. En resumen, el papel de los actores externos en Ecuador es doble: ofrece herramientas y apoyo que son esenciales, pero introduce también exigencias y riesgos que deben ser manejados con cuidado institucional, transparencia y participación ciudadana.

Conclusiones y prospectiva

La seguridad nacional en Ecuador constituye un desafío complejo, multidimensional y en constante evolución, resultado de factores históricos, económicos, sociales y políticos que se han acumulado durante décadas. Las crisis financieras de finales del siglo XX, la dolarización, la expansión del narcotráfico y la erosión institucional sentaron las bases de una inseguridad persistente, que se ha agravado en los últimos años por la violencia, el crecimiento de bandas criminales y la fragilidad de las instituciones de justicia y control.

La administración de Daniel Noboa ha respondido con medidas de militarización, declaración de estados de excepción y reformas legales, incluyendo la tipificación del crimen organizado como conflicto armado interno y la ampliación de facultades para el decomiso de bienes ilícitos y la detención de sospechosos. Estas acciones han tenido cierto impacto en el control operativo, pero también han generado tensiones sociales,

protestas y cuestionamientos sobre los límites de los derechos civiles y la gobernabilidad democrática.

Mientras se concluía este capítulo, se ha conocido la noticia del «intento de asesinato» del presidente Noboa este ocho de octubre. Inés Manzano, ministra de economía de Ecuador, ha sido quien ha explicado cómo el coche del presidente, después de haber sido atacado por una multitud, mostraba marcas de bala, aunque salió ileso del incidente.

La crisis de seguridad en 2025 evidencia que la violencia no se limita a la costa, sino que se ha desplazado a regiones amazónicas y fronterizas, lo que consolida a Ecuador como un nodo estratégico del crimen organizado transnacional. El aumento sostenido de homicidios, la expansión de cárteles extranjeros y la debilidad en la prevención social indican que las respuestas meramente coercitivas no son suficientes.

En términos prospectivos, la sostenibilidad de la seguridad nacional depende de un enfoque integral que combine la acción policial y militar con políticas de prevención social, fortalecimiento institucional, rehabilitación penitenciaria y cooperación regional. El Estado ecuatoriano debe equilibrar la eficacia operativa con la protección de derechos humanos, de modo que reconstruya la legitimidad y confianza social y priorice la cohesión territorial frente a la fragmentación de poder *de facto* por parte de grupos criminales.

Para finalizar, la seguridad nacional ecuatoriana no puede concebirse únicamente como un problema de orden público, sino como un desafío político y social que exige liderazgo estratégico, visión de largo plazo y la construcción de consensos entre sociedad, instituciones y actores internacionales. La posibilidad de un Ecuador más seguro y estable depende de la capacidad del país para transformar la crisis actual en una oportunidad de fortalecimiento institucional, cohesión social y gobernanza democrática.

Bibliografía

Asamblea Nacional del Ecuador. (2025). Aprobado el texto final de votación del proyecto de Ley Orgánica de Inteligencia. 7 de junio. [Consulta: 30 agosto 2025]. Disponible en: https://www.asambleanacional.gob.ec/es/noticia/106717-aprobado-el-texto-final-de-votacion-del-proyecto-de-ley

Andrade Quevedo, C. (2023). Ecuador, un centro de las redes de narcotráfico. Qué hay detrás del auge de la violencia en Ecuador [en línea]. *France24*. [Consulta: 25 agosto 2025].

Basabe-Serrano, S. (2012). *La democracia autoritaria: el caso ecuatoriano*. Quito, FLACSO.

BBC Mundo. (2025). Familias atrapadas entre el miedo y los operativos militares en Durán y Esmeraldas [en línea]. *BBC Mundo*. [Consulta: 1 octubre 2025]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo

Bergman, M. (2022). *More Money, More Crime: Prosperity and Rising Crime in Latin America*. Oxford, Oxford University Press.

Colombia.com. (2008). Correa rechaza las acusaciones de Uribe de vínculos con las FARC [en línea]. *Colombia.com*. [Consulta: 10 agosto 2025]. Disponible en: https://www.colombia.com/actualidad/autonoticias/internacionales/2008/03/07/detallenoticia32490.asp

CIDH. (2024). Informe sobre derechos humanos y vigilancia estatal en América Latina. Washington, D.C., Organización de Estados Americanos.

Crisis Group. (2022). Ecuador: crimen organizado y desafíos de seguridad. *International Crisis Group*. [Consulta: 25 agosto 2025]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org

De la Torre, C. (2013). *El populismo correísta: ensayo sobre la transformación política ecuatoriana*. Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.

Ecuavisa. (2018). Rafael Correa, investigado formalmente por supuesto financiamiento de las FARC [en línea]. *Ecuavisa*. [Consulta: 5 agosto 2025]. Disponible en: https://www.ecuavisa.com/noticias/politica/rafael-correa-investigado-formalmente-supuesto-financiamiento-farc-ICEC378716

El Comercio. (2025). Corte Constitucional suspendió de forma provisional artículos de tres leyes urgentes. *El Comercio*. [Consulta: 5 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/corte-constitucional-suspension-leyes-urgentes/

Europa Press Internacional. (2009). EEUU retira mañana su base militar de Manta tras 10 de años de operaciones contra el narcotráfico [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 2 agosto 2025]. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-eeuu-retira-manana-base-militar-manta-10-anos-operaciones-contra-narcotrafico-20090716232321.html

Europa Press Internacional. (2024). Presidente de Ecuador declara «la existencia de un conflicto armado interno» en el país [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 29 agosto 2025].

Europa Press Internacional. (2025). Noboa decreta estado de excepción en diez zonas de Ecuador para combatir grupos armados [en línea]. *Europa Press*. [Consulta: 5 agosto 2025]. Disponible en: https://www.europapress.es/internacional/noticia-noboa-decreta-estado-excepcion-diez-zonas-ecuador-combatir-grupos-armados-20250103171055.html

Fundación Friedrich Ebert. (2025). Seguridad y legitimidad en el Ecuador contemporáneo. Quito, FES-ILDIS.

Freidenberg, F. (2020), El legado de Lenín Moreno y la crisis política en Ecuador. *Nueva Sociedad*. 287. [Consulta: 29 agosto 2025].

Ganuza, C. V. (2019). Política Intervencionista Ecuatoriana desde el enfoque teórico de la Maldición de los Recursos (2008-2017) [en línea]. *Revista Scientific*. 4(13), pp. 19-39. [Consulta: 10 julio 2025]. Disponible en: https://www.redalyc.org/journal/5636/563659492002/html/

González, M. A. (2023). Ecuador es el país más violento de Latinoamérica: más de 6 mil asesinatos en lo que va del 2023 [en línea]. *Sur24*. [Consulta: 2 agosto 2025]. Disponible en: https://www.sur24.com.ar/noticias/ecuador-es-el-pais-mas-violento-de-latinoamerica-registro-mas-de-6000-asesinatos-en-lo-que-va-del-2023

Gordon, A. (2023). How gang violence is shaking up Ecuador's election [en línea]. *TIME*. [Consulta: 23 agosto 2025].

Human Rights Watch. (2019). Ecuador: violencia en cárceles evidencia fallas sistémicas [en línea]. *Human Rights Watch*. [Consulta: 28 agosto 2025].

Insight Crime. (2024). *El nexo ecuatoriano: cómo los carteles mexicanos cooptaron las bandas locales*. Bogotá.

Instituto de Salud Mental del Ecuador (ISAME). (2025). *Informe anual sobre salud mental y violencia en Ecuador 2025*. Quito, Ministerio de Salud Pública.

Larrea Maldonado, C. (2004). *Pobreza, dolarización y crisis en El Ecuador* [en línea]. Quito, Abya-Yala. [Consulta: 12 julio 2025]. Disponible en: https://digitalrepository.unm.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1100&context=abya_yala

Latinobarómetro. (2024). *Informe de opinión pública Ecuador 2024*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.

Le Grand Continent. (2024). Ecuador: puntos clave para comprender la ola de violencia [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 29 agosto 2025]. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/

Perfiles de Opinión. (2025). Encuestas de percepción ciudadana sobre seguridad y gobernabilidad en Ecuador [en línea]. Perfiles de Opinión. [Consulta: 1 octubre 2025]. Disponible en: https://www.perfilesdeopinion.com

Pachano, S. (2010). *Ecuador: la democracia inconclusa*. Quito, Corporación Editora Nacional.

Prensa.ec. (2025). Ecuador enfrenta su año más violento con 781 homicidios en enero de 2025 [en línea. *Prensa.ec*. [Consulta: 11 septiembre 2025]. Disponible en: https://prensa.ec/actualidad/noboa-extiende-el-estado-de-excepcion-en-ecuador-una-medida-efectiva-contra-la-ola-de-violencia/

Reuters. (2024). Fuel theft, violence siphoning $215 million from Ecuador oil industry [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 25 agosto 2025].

Reyes Ramírez, Rocío de los. (2024). Violencia en Ecuador: travesía por el laberinto del narcotráfico. *Boletín IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituo Español de Estudios

Estratégicos. 33, pp. 231-250. [Consulta: 2 agosto 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA08_2024_ROCREY_Ecuador.pdf

Torre Espinosa, Carlos de la. (2013). *El populismo en Ecuador: de Velasco a Correa*. Quito, FLACSO.

Velasco, P. y Andrade, C. (2024). Ecuador: puntos clave para comprender la ola de violencia [en línea]. *Le Grand Continent*. [Consulta: 2 septiembre 2025]. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2024/01/18/ecuador-puntos-clave-para-comprender-la-ola-de-violencia/

Tabla de Cronología del conflicto

CRONOLOGÍA DEL CONFLICTO	
FECHA	**ACONTECIMIENTOS**
2000	Crisis política tras la caída de Jamil Mahuad; inestabilidad institucional y debilitamiento del control estatal en zonas fronterizas.
2002	Rafael Correa inicia su ascenso político; comienza el debate sobre la autonomía militar y la necesidad de un nuevo modelo de seguridad.
2007	Inicio del Gobierno de Correa y de la «Revolución Ciudadana»; se centraliza la seguridad en el Ejecutivo y se reestructura el sistema de inteligencia.
2008	Nueva Constitución crea el Sistema de Seguridad Pública y del Estado (SSPE) e introduce un enfoque ciudadano en la seguridad, desplazando la doctrina militar tradicional.
2009	Cierre de la Base de Manta (fin de la cooperación antidrogas con EE. UU.) y disolución de la Unidad de Investigaciones Especiales (UIES), debilitando la capacidad de inteligencia interna.
2013	Expansión del narcotráfico y las economías ilegales en la costa; se consolida la presencia de bandas como Los Choneros.
2017	Fin del correísmo y llegada de Lenín Moreno, inicio de un giro hacia la cooperación internacional en seguridad y hacia la despolitización de las fuerzas armadas.
2019	Primeras masacres carcelarias y repunte de homicidios; el Gobierno reconoce la penetración del crimen organizado en las prisiones.
2020	Pandemia de COVID-19 agrava la situación carcelaria; asesinato de alias «Rasquiña» (líder de Los Choneros) provoca reacomodos violentos en las bandas.
2021	Crisis penitenciaria sin precedentes (más de trescientos muertos en motines); se declara emergencia en el sistema penitenciario y se envían militares a las cárceles.
2022	Aumento de homicidios en Guayaquil, Durán y Esmeraldas; creación del Comando Conjunto de las FF. AA. para Zonas de Conflicto y de la Fuerza de Tarea Conjunta «Guayas».
2023	Gobierno de Guillermo Lasso decreta varios estados de excepción; se aprueba la Ley de Uso Legítimo de la Fuerza y se intensifica la participación militar en tareas.

2023 nov - 2024 ene	Daniel Noboa asume la presidencia y declara el «conflicto armado interno» contra veintidós grupos criminales tras los ataques del 9 de enero. Se activa el artículo 158 de la Constitución.
2024 (junio-noviembre)	Se consolidan las Zonas de Seguridad Prioritaria; el Congreso debate y aprueba reformas a la Ley de Seguridad Pública y del Estado y a la Ley de Inteligencia.
2025 (enero-junio)	Persisten altos índices de violencia (más de cuatro mil homicidios en seis meses); se lanza el Plan Fénix 2025 con ejes de militarización fronteriza, control carcelario y cooperación con EE. UU.
2025 (octubre)	Protestas sociales por el deterioro económico y denuncias de abusos militares; el Gobierno mantiene el enfoque de seguridad integral y defensa del orden interno.

En las tablas adjuntas a continuación datos a 17 de septiembre de 2025 salvo expresión contraria. Fuente CIA The World Factbook

TABLA DE INDICADORES GEOPOLÍTICOS	
Extensión	283 561 kilómetros
PIB en miles de millones de dólares	252 728 mil millones (2024 est.)
Estructura PIB	Agricultura 9,5 % (2024 est.)
	Industria 26,5 % (2024 est.)
	Servicios 57,2 % (2024 est.)
PIB per cápita	13,900 (2024 est.)
Tasa de crecimiento PIB	-2 % (2024 est.)
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (exportaciones)	38 468 mil millones (2024 est.)
Relaciones comerciales en miles de millones de dólares (importaciones)	33,97 mil millones (2024 est.)
Población	18 309 984 (2024 est.)
Estructura de edad	0-14, 26,8 %
	15-64, 64,1 %

	Más de 65, 9,1 % (2024 est.)
Tasa de crecimiento de la población	0,94 % (2024 est.)
Grupos étnicos	Mestizo (mezcla de indígenas y blancos) 77,5 %, montubio 7,7 %, indígenas 7,7 %, blancos 2,2 %, afroecuatorianos 2 %, mulatos 1,4 %, negros 1,3 %, otros 0,1 % (2022 est.)
Religiones	Católicos romanos 68.2 %, protestantes 19 % (evangélicos 18.3 %, adventistas 0.6 %, otros protestantes 0.2 %), testigos de Jehová 1.4 %, otros 2.3 %, ninguno 8.2 % no sabe/no responde 1 % (2023 est.)
Tasa de alfabetización de la población (mayores de quince años saben leer y escribir)	94 % (2022 est.)
Población bajo el umbral de la pobreza	26 % (2023 est.)
Índice GINI	44,6 % (2023 est.)
Gasto militar, % del PIB	2,2 % del PIB (2024 est.)

*Rocío de los Reyes Ramírez**

Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

30/2026 15 de abril de 2026



Federico Aznar Fernández-Montesinos

El repliegue estadounidense sobre el hemisferio occidental

El repliegue estadounidense sobre el hemisferio occidental

Resumen:

América Latina encarna un espacio unido por la lengua, pero rico y diverso, al que la segunda Administración Trump le ha devuelto su notoriedad. Cabe mencionar el ascenso de China en la región que se produce en un contexto de mayor confrontación estratégica con Estados Unidos. Este país controlaba Iberoamérica, dejándola al socaire de su poder global. El hecho de que se hayan instalado nuevos actores en este territorio evidencia una pérdida de poder.

Por eso, el segundo mandato del presidente Trump la ha situado entre los primeros lugares de su agenda política. No obstante, la Iberoamérica del siglo XXI, con sus defectos y carencias, cuenta con unos niveles de desarrollo institucional, social y económico de los que no contaba en el siglo XIX, lo que puede hacer más costoso el papel rector que pretende asumir. En cualquier caso, el resultado es que Iberoamérica se ha reincorporado a la geopolítica del siglo XXI.

Palabras clave:

América Latina, Estados Unidos, China, geopolítica, emigración, religión, globalización.

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 American retreat into the Western Hemisphere

Abstract:

Latin America embodies a space united by language, yet rich and diverse, to which the second Trump administration has restored its prominence. The rise of China in the region deserves mention. This occurs within a context of increased strategic confrontation with the United States. The US once controlled Latin America, leaving it at the mercy of its global power. The establishment of new actors in this territory demonstrates a loss of power.

This is why President Trump's second term placed it at the top of his political agenda. However, 21st-century Latin America, with its flaws and shortcomings, boasts levels of institutional, social, and economic development that it lacked in the 19th century, which may make the leading role it seeks to assume more challenging. In any case, the result is that Latin America has reintegrated itself into the geopolitics of the 21st century.

Keywords:

Latin America, United States, China, geopolitics, emigration, religion, globalization.

Geopolítica del Mediterráneo del Caribe[1]

La conceptualización del Mediterráneo americano se debió a Alexander von Humboldt. Este concepto incorpora el golfo de México y el mar Caribe y separa Norteamérica de Sudamérica. La superficie asciende a 5.257.000 km^2.

Al igual que el mar Mediterráneo, aúna territorios muy diversos desde el punto de vista cultural, étnico y del desarrollo, lo que origina flujos y reflujos norte-sur. Es por ello una zona de convivencia, intercomunicación y mestizaje que ha desarrollado una cultura

[1] Para más información: MARQUINA BARRIOS, Antonio y AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, Federico. «La geopolítica del espacio marítimo y terrestre. "Mediterráneos" y proyecciones», *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, n.º 68 (May/ Mayo 2025). 2025, pp. 21-72. ISSN-e 2386-9453 [ejemplar dedicado a *Transición geopolítica global: conectividad, competición y fragmentación*].
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 18 de marzo de 2026.

común, y ello, aun siendo un mar abierto al espacio atlántico y, como un embudo, depositario de la llave del Pacífico: el canal Panamá.

Al poco del Descubrimiento, el centro político de Occidente se reubicó en este nuevo Mediterráneo. El control se ejercía con escasos medios, mediante el dominio de los puntos de convergencia y recalada del tráfico marítimo. Con este sistema, la Amazonía y el control del estrecho de Magallanes preservaron para España el dominio del océano Pacífico hasta prácticamente el siglo XIX.

A partir de este núcleo se produjo, de norte a sur, la hispanización del continente de la mano de la sociedad civil, mientras el Estado miraba a Flandes y a Europa. Tras el proceso de independencia, el *hinterland* de estos enclaves, no pocas veces, sería el germen de los nuevos Estados. La difusión del idioma español entre la población indígena se produjo entonces como forma de favorecer la cohesión nacional.

El Caribe fue así la puerta de entrada de la conquista española, el cerrojo que impidió la llegada de otros países europeos al Nuevo Mundo y su puerta de salida. Las disputas, al igual que la crisis de los misiles, se produjeron en sus aledaños y por su acceso. La derrota de España en Cuba convirtió a Estados Unidos, que ya era una potencia continental, en una potencia también marítima y, a resultas de tal confluencia, en una potencia global que, inmediatamente, se hizo con el control hemisférico como primera expresión de su dominio.

El interés de Estados Unidos en la zona es manifiesto. Spykman sostenía que la «América mediterránea es como una zona en la que la supremacía de Estados Unidos no puede ser cuestionada. A todos los efectos, se trata de un mar cerrado cuyas llaves pertenecen a Estados Unidos».

De hecho, su voluntad de control total sobre la misma tiene hoy fórmulas como el mantenimiento del embargo sobre Cuba, las sanciones y el aislamiento político de Venezuela y, finalmente, la intervención al viejo modo de la diplomacia de las cañoneras, cuando no recurriendo a viejas fórmulas trasladadas a escala regional, como la idea del «eje del mal», referida al caso latinoamericano e integrado por Venezuela, Cuba y Nicaragua en tanto que potencias revisionistas y miembros de la alianza estratégica ALBA, surgida como respuesta al ALCA, auspiciado desde Estados Unidos, con la que se confronta y que trata de servir, proponerse o presentarse como la puerta de entrada de rivales geopolíticos globales de Estados Unidos como China, Irán o Rusia.

El aislamiento de Cuba tras el realineamiento forzado de Venezuela, inducido por la captura de Maduro y el cese del abastecimiento petrolero procedente de México, ha forzado una negociación con Estados Unidos.

Pero la clave de bóveda y centro geopolítico de este mar se encuentra en el canal de Panamá. Este, por la sobreextensión que grava eventuales rutas alternativas, no solo es un *choke point* marítimo —lo cruza en torno a un 6 % del tráfico mundial y es de prever su crecimiento asociado a la intensificación del comercio con Asia-Pacífico— sino que, en clave local, sirve como nexo de las dos costas de Estados Unidos.

Por eso, este país apoyó la independencia de Panamá de Colombia en 1903, manteniendo su estricto control desde su definitiva puesta en servicio en 1914 hasta su devolución total en 1990, tras los acuerdos Carter-Torrijos de 1977. El crecimiento del comercio mundial motivó su ampliación en 2016, pero hubo de afrontar la falta de agua dulce para operar sus exclusas, provocada por una larga sequía en 2024. Esta circunstancia limitó la sobrecapacidad de la que se había dotado.

En este contexto, Panamá fue el primer país latinoamericano en unirse en 2017 al programa de la Franja y la Ruta de la Seda. A su adhesión le siguieron las de República Dominicana, El Salvador, Nicaragua y Honduras. Además, el tráfico de buques chinos ha llegado a aproximarse, en los últimos años, al 25 % del total, mientras empresas presuntamente controladas por China (como la empresa de Hong Kong CK Hutchinson) se iban haciendo con no pocos de los puertos del entorno.

La puesta en valor de esta angostura por parte del presidente Trump enlaza, además, con su posicionamiento a favor del *fracking,* toda vez que la ubicación de los yacimientos de gas de esquisto que esta tecnología permite explotar converge geográficamente en el golfo de México, que, recordemos, también el presidente estadounidense pretende renombrar como golfo de América, desde el que se podrían trasladar —y del que ya se dispone de estaciones de carga para ello— a la costa Oeste, además de a Asia-Pacífico.

La respuesta estadounidense a este dilema geopolítico ha sido, inicialmente, forzar la salida de Panamá del programa de la Franja y la Ruta, así como la recuperación —a cargo de un emblemático fondo de inversión estadounidense y de una de las principales navieras del mundo— de la gestión de los puertos del entorno como parte de una operación aún más amplia y que alcanzaba hasta 23 países.

De esta forma se garantiza la conexión entre las costas este y oeste del país, el transporte de los hidrocarburos del *fracking,* y se mantiene su prevalencia sobre China, a costa de un incremento de los costes que la operación del canal tiene para los barcos. Se da, de momento, una solución comercial a un problema geopolítico. No debe perderse de vista que las pretensiones del presidente Trump hacia el canal de Panamá enlazan, simultáneamente, con el intento de la actual Administración norteamericana por detener el proceso de globalización y, al mismo tiempo, sirven para contener el ascenso chino en la zona, limitando su acceso a las costas atlánticas del continente. La intervención en Venezuela es un salto adelante más en este sentido.

Todo este primer impulso supone un intento de interrumpir con determinación el declive geopolítico de los Estados Unidos. La falta de control sobre América Central y el Caribe, que constituyen un territorio inmediato y vital, puede entenderse como una prueba de pérdida de poder y como señal de un recambio de orden mundial. El juego geopolítico en América Central y el Caribe, incluido México, se encuentra, por tanto, en sus inicios.

La idea de América y la presunción hegemónica

La independencia y nacimiento de los Estados Unidos supusieron la aparición de un nuevo régimen político que hacía del país una luz en lo alto de una montaña, embarcándolo en un apostolado. A ello se sumaron la ética protestante y la concepción calvinista de la redención por el trabajo, que arranca del discurso de los Padres Fundadores[2].

El resultado de esta combinación de ideas sería un modelo filosófico-moral basado en la libertad y en la superioridad de su sistema político-económico, que dotaría a la actuación de Estados Unidos de una suerte de «presunción hegemónica». Es la «idea de América».

Esta legitimaba no solo un derecho de expansión —que era igualmente una necesidad, para satisfacer los requerimientos de materias primas y mercados derivados del desarrollo del país—, sino también una responsabilidad sobre el resto del continente, que Estados Unidos reclamaba con exclusividad y que comenzaría a ejercer en la práctica a partir de su desarrollo industrial como un «derecho propio y completo»[3].

[2] PALOMARES LERMA, Gustavo. *Teoría y concepto de las relaciones internacionales.* UNED, 1994, p. 179.
[3] Ibídem, p. 180.

Ya el conde de Aranda, en 1783 —cuando Estados Unidos solo ocupaba una superficie inferior al 30 % de la actual—, intuía el peligro que encarnaba esta pujante nación para las posesiones españolas. Cuando el país se hizo con la Luisiana y tuvo acceso al río Misisipi, desbordó el marco geográfico colonial, amenazando directamente a España. Como resultado, en 1823, el presidente James Monroe promulgó una doctrina que negaba a las potencias europeas el derecho a intervenir en el continente americano. Se trata de la idea primigenia de la existencia de un «hemisferio occidental», esto es, de un espacio distintivo y diferenciado, señalado por la concurrencia de intereses, valores y percepciones, de los que se derivan unas políticas comunes para el continente.

Esto, paradójicamente, también abría el camino a la intervención neocolonial de los Estados Unidos en el continente; y es una idea que se vio apoyada mediante el reiterado desarrollo de conceptos que servían tanto para dotar a las políticas de una base doctrinal para la región como para normalizarlas. Estos serían el corpus pedagógico, explicativo y justificador de políticas cuyas razones se encuentran soterradas y son económicas.

Así, la Administración Polk, en la segunda mitad de la década de 1840, produjo la idea del «destino manifiesto», resultado natural del sentimiento de superioridad respecto de los países del sur, los cuales serían objeto de un «interés especial». Ello, con una Norteamérica industrializada, devendría, a finales del siglo XIX, en la política del Big Stick del presidente Theodore Roosevelt, que supuso la conceptualización del pensamiento del almirante Mahan. Estaríamos ante una política de poder: el «corolario Roosevelt». Y el presidente Taft fue más allá con su concepto de «interés especial», que amparaba una idea de «superioridad racial».

Luego, estas ideas, combinadas con el idealismo del presidente Wilson, convirtieron a EE. UU. en el guardián del «espíritu político» del continente, lo que se traducía en «la concienciación de los latinoamericanos y de sus gobiernos acerca de la necesidad de un doble consentimiento, el expresado por la voluntad popular y el expresado por Estados Unidos, pero también en un crecimiento de las relaciones económicas y del desarrollo[4].

[4] Ibídem, pp. 182-184.

El panamericanismo puede presentarse como un proyecto de los Estados Unidos para dominar todas las relaciones hemisféricas bajo su forma de entender la economía, la política, la cultura y la seguridad[5]. Pero también generó un espíritu depredador.

La política de Buena Vecindad promovida por el presidente Franklin D. Roosevelt supuso un cambio de tercio respecto de las prácticas precedentes. Lanzada en plena Gran Depresión, promovía básicamente la no injerencia en los asuntos internos, al tiempo que estimulaba los intercambios comerciales y los tratados bilaterales con los países vecinos.

La Guerra Fría incluiría a Iberoamérica en el área de influencia de EE. UU., tal y como preconizaba la doctrina Kennan, que, ante los intentos de la URSS por desestabilizar el continente, reclamaba el control absoluto de América Central y el Caribe por razones de seguridad nacional. Así, a la problemática norte-sur, se sumaría la dimensión este-oeste. En términos políticos se apostaba por la utilización de la fuerza y de la cooperación; estamos, así, ante una política con una base común para el conjunto de América Latina.

Ello reforzó la necesidad de cooperar con los gobiernos latinoamericanos y potenció el papel del Comando Sur (USSOUTHCOM) y, especialmente, el de la Escuela de las Américas, que funcionó en Panamá entre 1946 y 1984. Por allí pasaron más de 60.000 militares y policías; su existencia quedó asociada a las violaciones de los derechos humanos durante la época de las dictaduras militares latinoamericanas[6].

Para que la primacía militar se entienda, cabe referir que el USSOUTHCOM, con base en Miami y creado para la protección del canal de Panamá, tiene una presencia mayor en la región que cualquier otra administración de EE. UU. y dispone de más personal dedicado a cuestiones relacionadas con América Latina que los Departamentos de Comercio, Estado y Tesorería en su conjunto[7]. La creación de la Cuarta Flota en 2018, durante la primera Administración Trump, supuso en un cierto sentido su revitalización.

En esta línea, en 1947 se suscribió el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), el primero de este tipo tras la Segunda Guerra Mundial. En 1948 se creó la Organización de Estados Americanos (OEA), instrumentada en esta época de conflicto

[5] CORREA HENAO, Juan David. «Panamericanismo *versus* latinoamericanismo: tensión geopolítica y civilizacional», *Analecta Política*, vol. 10, n.º 19. 2020, pp. 56-76.
[6] PARDO DE SANTAYANA, José María. «Introducción», en VV. AA., *Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.* CESEDEN, noviembre de 2007, p. 6.
[7] KERN, Soren. «¿Cuáles son los intereses de Estados Unidos en Latinoamérica?», *Real Instituto Elcano*. 19 de diciembre de 2005. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/cuales-son-los-intereses-de-estados-unidos-en-latinoamerica-ari/

ideológico para garantizar la cohesión y asegurar la uniformidad política. A partir de 1960, el Pentágono intentó potenciar la cooperación con América Latina y se impulsaron distintas instancias de consulta y entrenamiento militar[8]. En esta atmósfera de *realpolitik,* el presidente Kennedy, con el programa Alianza para el Progreso, buscó cooperar en el desarrollo económico y social latinoamericano, lo que también era parte de una estrategia contrainsurgente. No obstante, sus resultados fueron limitados, entre otras razones, porque se lanzó apenas un año antes de su asesinato.

En las siguientes administraciones, las políticas auspiciadas por Kissinger apostaron por un orden basado en la autoridad de Estados Unidos, la democratización y el desarrollo regional con el propósito de evitar preventivamente cualquier eventual contagio revolucionario. Pero también se lanzaron operaciones —como la célebre «Operación Condor»— que, en la represión de los movimientos insurgentes, alcanzaron a múltiples países del hemisferio sur y se prolongaron durante distintas administraciones.

Con la Administración Reagan se volvieron a intensificar los parámetros del interés nacional y la doctrina Kennan, lo que se tradujo en un incremento de la conflictividad, particularmente en América Central. El presidente, en un célebre discurso, apuntaba que «América Central está mucho más cerca de los Estados Unidos que muchos de los lugares problemáticos del mundo que nos interesan… El Salvador está más cerca de Texas que Texas de Massachusetts; Nicaragua está tan próxima a Miami, San Antonio, San Diego y Tucson como esas ciudades lo están de Washington»[9].

La Guerra Fría se trasladó así a la región en los años ochenta en forma de conflictos *proxy,* o por delegación, que se prolongaron durante los noventa con resultados mortíferos. Cientos de miles de personas murieron, ya fuera por la acción de las guerrillas de izquierdas en El Salvador y Guatemala o de la Contra, o de los antisandinistas, en Nicaragua, financiadas por un bloque u otro. Esto contribuyó a que se instalara en la región una cultura de la muerte.

Los conflictos armados centroamericanos se mezclaron con un narcotráfico que reorientaba sus rutas hacia Estados Unidos: el territorio quedó en manos de las fuerzas armadas, las instituciones de control y justicia fueron inhabilitadas, la violencia impuso

[8] PARDO DE SANTAYANA, José María. En VV. AA., *Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.* CESEDEN, noviembre de 2007, p. 26.
[9] PALOMARES LERMA, Gustavo. *Op. cit.,* p. 188.

un orden fundado en el miedo y la «causa ideológica» servía para justificar cualquier exceso[10]. Estados Unidos utilizó, además, la justificación que ofrecía la «lucha contra el narcotráfico» para acrecentar su peso geopolítico en la región.

Este momento de singular anomia —en el cual tuvo lugar, por ejemplo, el caso Irán-Contra— fue utilizado por el narcotráfico colombiano para reubicarse, episodio recogido por películas como *American Made.* Los conflictos civiles trajeron consigo un incremento de la criminalidad. Para el crimen organizado la violencia es el último recurso, pues su repercusión pública es contraria a la discreción que busca. El conflicto armado era un escenario ideal: una violencia no asociada al crimen, en un marco estatal institucionalmente debilitado y que servía, además, para su encubrimiento.

El resultado es que la delincuencia en América Central tiene hoy los rasgos propios de una pandemia. La vulnerabilidad de las fronteras, las limitaciones institucionales y administrativas de algunos Estados explican el crecimiento del crimen organizado en la región, impulsado por un cóctel explosivo de narcotráfico, armas y maras. Como resultado se estima que, en 2011, el 90 % de la cocaína que llegaba a los EE. UU. venía a través del corredor centroamericano y dejaba aproximadamente en la región 5.300 millones de euros en beneficios ilegales. Esto equivaldría a un 5 % del PIB regional.

Además, las políticas para Iberoamérica no concordaban y hasta entraban en contradicción con la actuación de Estados Unidos a nivel global. Este fue el caso del conflicto de las Malvinas, una zona donde no se ventilaba interés estadounidense alguno y en la que Estados Unidos se decantó por su especial relación con el Reino Unido, en detrimento de la OEA y el TIAR. Como resultado, la legitimidad del TIAR quedó seriamente dañada.

Podemos concluir que, durante la Guerra Fría, América Latina fue un teatro secundario de confrontación entre bloques, lo que justificó políticas altamente intervencionistas y hasta de acción directa. Estas, a pesar de afectar a numerosos Estados iberoamericanos se tomaron fuera de ellos y sin su concurrencia. Este hecho ha sido utilizado por los

[10] VILLEGAS HERRRERA, César. «Las fronteras borrosas de la economía ilícita: impactos del tráfico ilícito de drogas en los flujos de la economía legal en Centroamérica», en. VV. AA., *Repensando el tráfico ilícito de drogas en Centroamérica: un enfoque desde las ciencias sociales.* FLACSO, 2020.

rivales geopolíticos de Estados Unidos para alimentar una desconfianza que continúa vigente y tiende a expandirse hoy hacia todas las democracias occidentales[11].

La política hemisférica tras el fin de la Guerra Fría y hasta la segunda Administración Trump

El fin de la Guerra Fría relegó las cuestiones ideológicas a un segundo plano, lo que, a su vez, redujo la intromisión en la vida política de estos países. Como consecuencia —si bien desde 2010 ha habido golpes de Estado en Honduras, Brasil, Paraguay, Perú, Haití, Ecuador o Bolivia— se produjo un progreso en la calidad democrática de los Estados de la región, en los que se ha dado una muy sana alternancia en el poder dentro del juego derecha-izquierda, que esperemos sirva para el fortalecimiento de la institucionalidad estatal, el Estado de derecho y la democracia. Tal ha sido el caso de Chile, Ecuador, Argentina o Brasil.

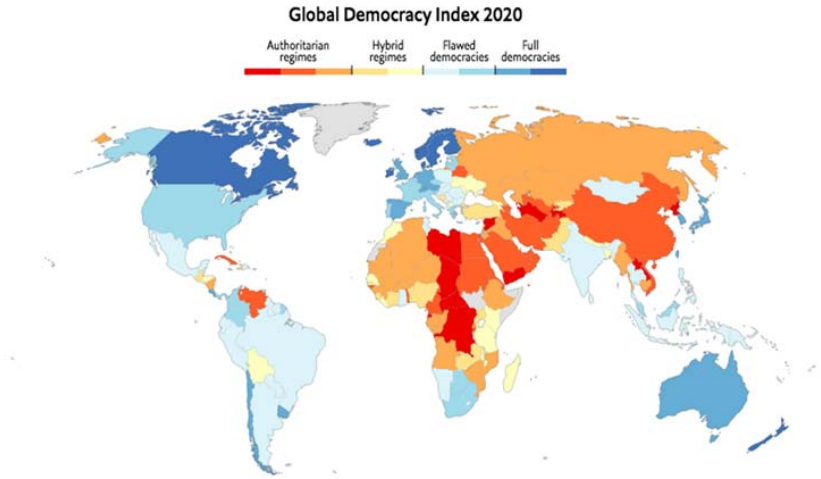


Figura. Índice de la democracia global 2020.
Fuente: *The Economist*. https://www.economist.com/graphic-detail/2021/02/02/global-democracy-has-a-very-bad-year

Esto, por otra parte, también propició que Iberoamérica perdiera importancia geopolítica: en la región no se dirimían las grandes cuestiones de la agenda internacional, ni tampoco conformaba el epicentro del pulso entre los grandes actores geopolíticos. No obstante,

[11] KERN, Soren. *Op. cit.*

se encontraba igualmente al socaire de los Estados Unidos, en su condición geográfica de líder regional. Con todo, el nivel de asimetría geopolítica se mantenía: los Estados Unidos son más importantes para cualquier país del hemisferio occidental de lo que cualquier nación pueda ser para ellos[12]. Y ello cuando, a modo de retorno al pasado, se recurría a viejas fórmulas trasladadas a escala regional. Así, cabe señalar que durante la primera Administración Trump se reformuló la idea del «eje del mal», referida al caso latinoamericano e integrada por Venezuela, Cuba y Nicaragua.

No obstante, el Latinobarómetro 2023 refería una recesión de la calidad democrática en América Latina dentro de la «tercera ola» de democratización que recorría la región. Esta se expresaba en el bajo apoyo a la democracia, el aumento de la indiferencia hacia el tipo de régimen, la preferencia por y las actitudes a favor del autoritarismo, el desplome del desempeño de los gobiernos y de la imagen de los partidos políticos. La democracia en varios países se encuentra en estado crítico, mientras que otros ya no la tienen.

El Latinobarómetro 2023 también destacaba la debilidad de las élites. Para ello señalaba que 21 presidentes han sido condenados por corrupción, otros 20 más no terminan su mandato y hay presidentes que forzaron su permanecia en el poder rompiendo las reglas de reelección. Un tercio de los presidentes elegidos desde que se inició la transición transgredió las reglas de la democracia. Tampoco fueron infrecuentes unos personalismos que terminaron opacando a los partidos políticos. Esta debilidad condujo a la atomización del sistema de partidos, desplomando su imagen y su legitimidad.

Estados Unidos, si bien —como hemos visto— ha mantenido el control sobre la región, fue reduciendo progresivamente su apuesta por el continente hasta unos niveles perfectamente señalados y mensurables en términos de seguridad. Es más, tan relevante y abrupta fue esta pérdida de importancia tras el fin de la Guerra Fría, que EE. UU. desplazó buena parte de la ayuda económica que brindaba a América Latina hacia la reconstrucción de Europa del Este. Esta evidente pérdida de peso en el continente hizo que no pudiera contar con la solidaridad panamericana para su acción exterior. Además, dado que el vacío no existe en las relaciones internacionales, el espacio liberado por EE. UU. en la región fue ocupado por otras potencias, especialmente por China.

[12] Ibídem.

Esto explica también el fracaso del TIAR, especialmente si se realiza una comparación con la OTAN. Hay que tener en cuenta que ambos tratados se firmaron prácticamente en las mismas fechas. No obstante, el Tratado del Atlántico Norte ha permitido a Europa beneficiarse del paraguas protector tendido por Estados Unidos y ha ido acompañado de un respaldo económico. Este no ha sido el caso del TIAR en América Latina[13].

Así, en 2002 México se retiró del TIAR y en 2012 los países del ALBA hicieron lo propio. En 2017, Venezuela se retiró de la OEA, de la que Cuba fue ya expulsada en 1962 y a la que se reincorporó en 2009, si bien no participaba en las reuniones.

El caso de la invasión rusa de Ucrania es paradigmático y conforma un buen ejemplo que permite tomar el pulso a esta situación. Pocas semanas antes, el presidente de Argentina y su homólogo en Brasil viajaron a Moscú. México —el gran beneficiario de la rivalidad China y primer exportador a Estados Unidos— también ha mantenido una buena relación con Rusia. No obstante, los tres países condenaron en la ONU la invasión. Bolivia, Cuba, El Salvador y Nicaragua se abstuvieron y Venezuela no participó debido al atraso en el pago de sus cuotas. En concordancia, la implementación de las sanciones a Rusia también experimentó más dificultades en la región hemisférica que en otras latitudes.

Además, subyace la cuestión de la ya citada desconfianza que los gobiernos latinoamericanos sienten hacia EE. UU., su presencia y sus intenciones con independencia de su color político. Esto generó, a veces, respuestas desquiciadas, en tanto que no eran coherentes con la política estadounidense real a la que respondían ni con los propios intereses. Además de lo señalado, el carácter hegemónico ya no se correspondía con el poder real de Estados Unidos, o, cuando menos, con su poder económico.

Considerando lo anterior, el declive de su presencia en América Latina hasta la reconfiguración geopolítica auspiciada por la segunda Administración Trump puede interpretarse como una pérdida de interés, pero también como fruto de la declinación de su hegemonía global, e incluso como una combinación de ambos factores; esto es, como derivación de la reasignación eficiente de los recursos disponibles, los cuales otorgan a

[13] PARDO DE SANTAYANA, José María. en VV. AA., *Seguridad y defensa en Iberoamérica: posibilidades actuales para la cooperación.* CESEDEN, noviembre de 2007, p. 26.

América Latina un papel menos trascendente. En otras palabras, se trató de mantener un cierto grado de control en el subcontinente, ligado a la eficiencia económica y al gasto.

Así, al no resultarle posible mantener un liderazgo hemisférico fuerte, viró de modo posibilista a un poder blando y componedor. A modo de ejemplo, es pertinente señalar que Estados Unidos, en América Latina, no ejerció su liderazgo acorde a su estatus ni prestó su apoyo económico equivalente durante la pandemia provocada por la COVID-19. Y ello, a diferencia de China, que sí lo hizo, por ejemplo, mediante una vasta diplomacia de las vacunas.

Además, EE. UU. no actuaba con una única voz en un área dotada de una mayor diversidad de la que parece. Al haber cedido a imperativos de seguridad que invisibilizaban otros actores e intereses diversos (empresas, universidades, mercados materias primas, tecnologías…), estos resurgieron en contraposición a unas políticas de Estado más tenues y livianas, a las que trascendían[14].

Pero el repliegue geopolítico de la segunda Administración Trump ha vuelto a priorizar las políticas hemisféricas. Llegados a este punto, cabe referir que se haya recuperado para este discurso político al presidente McKinley (1897-1901). Este también llegó al poder sirviéndose de una novedosa metodología publicitaria y apoyado en las élites económicas del país; igualmente llevó a cabo una política de aranceles (McKinley Tariff); y desarrolló una política expansionista que le condujo a la guerra con España, y con ella la independencia de Cuba —de la que tomó el control comercial—, la cesión de Guam, Puerto Rico y Filipinas (con 250.000 muertos en la guerra de conquista subsiguiente) e incorporó a Hawái a la Unión, convirtiendo a Estados Unidos, así, en potencia global.

En esta línea, el segundo mandato del presidente Trump, amén de la intervención en Venezuela con un regusto al siglo XIX, del recurso a los aranceles o de la elección de un secretario de Estado de orígenes hispanos, se ha caracterizado por sus declaraciones sobre Canadá, Groenlandia, las intervenciones para contener a los narcos o su propuesta de cambiar el nombre del golfo de México.

Esto, unido a lo que ha denominado el «corolario Trump» a la doctrina Monroe en su doctrina de Seguridad Nacional 2025, supone el reconocimiento de su repliegue sobre su propio hemisferio, señalizado con el uso de la fuerza en Venezuela y el cierre de su

[14] KERN, Soren. *Op. cit.*

espacio aéreo (lo que sería un acto de guerra para la diplomacia clásica). Este repliegue es el resultado de su renuncia a un liderazgo global que dejaba a su socaire a América Latina, para concentrarse de modo posibilista y sin más sobre su propio hemisferio.

Y también señala el debilitamiento de los lazos con Europa, que cede protagonismo en la asignación de recursos, toda vez que existe una menor apuesta por lo global. Este retraimiento o reposicionamiento supone una apuesta a medio plazo por un mundo dividido en esferas de influencia, que se traduciría en un control de Estados Unidos sobre su propio hemisferio, desde Groenlandia. Y ello pasa por la expulsión de China de este, apoyada en un nuevo giro hacia la derecha (Honduras, Ecuador, Chile, Argentina, Bolivia y previsiblemente, Colombia) en las posiciones ideológicas globales.

En este contexto, en marzo de 2026, Estados Unidos ha lanzado la iniciativa «Escudo de las Américas», con la que pretende simultáneamente combatir a los cárteles y contrarrestar la influencia china en América Latina. Esta reúne a 12 países, entre ellos Bolivia, Argentina, El Salvador, Chile y Ecuador, pero de la que están ausentes países como México, Brasil, Colombia, Venezuela o Guatemala.

Relaciones comerciales. China

La región ha sido un espacio tradicionalmente ligado a la seguridad de Estados Unidos, pero ha acabado por convertirse en un teatro del enfrentamiento geoeconómico y geopolítico con China. Y no solo China: otros países, como India, han aumentado su presencia en la región. Asimismo, potencias medias como Turquía (socio estratégico de la Venezuela bolivariana y que le permitía eludir las sanciones) e Irán (recordemos HispanTV) extienden su influencia en la misma como parte de su política multidimensional. Así, países que buscan un orden mundial alternativo, como Venezuela, sometidos a sanciones y ricos en petróleo, cuentan o han contado con relevantes intereses rusos, chinos, turcos[15], iraníes e indios.

En fin, China ha llegado a ser el segundo mayor socio comercial de América Latina y el primero de Sudamérica, desplazando a la UE y desafiando la mismísima doctrina Monroe, al disputarle a Estados Unidos su propio patio trasero, con el simbolismo que ello comporta. Dado que el enfrentamiento principal se sitúa en el entorno marítimo de

[15] En 2018, Turquía contaba con 17 embajadas en América Latina. Sus importaciones de la zona pasaron de 3.500 millones de dólares en 2010 a 8.500 en 2018, mientras sus exportaciones alcanzaban los 3.200 millones.

China, la presencia de este país en América Latina, en términos geoeconómicos, vuelve a presentar los remedos de la Segunda Guerra Púnica. Como consecuencia, las condiciones ofrecidas a los países latinoamericanos son más generosas que las ofrecidas en otros lugares.

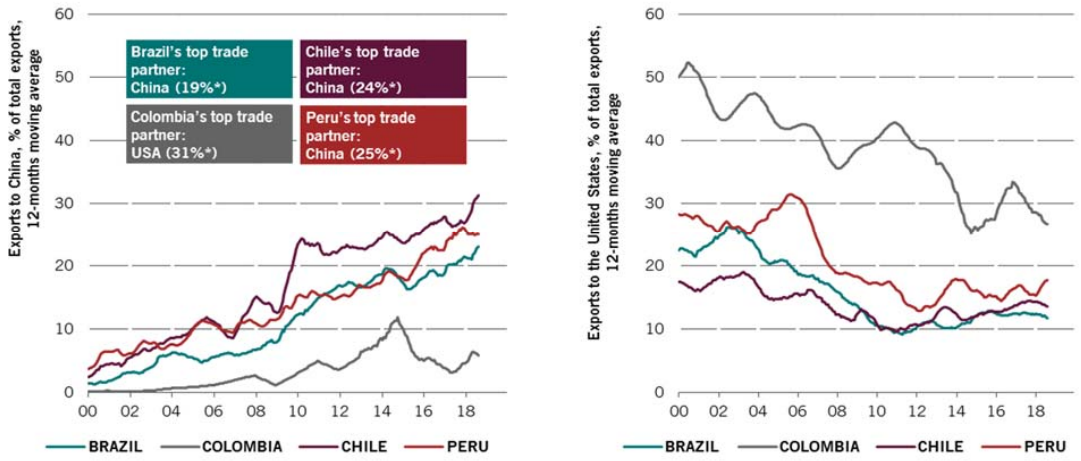


Figura. Exportaciones a China y Estados Unidos de Brasil, Colombia, Chile y Perú.
Fuente: https://gentosha-go.com/articles/-/19750

La CEPAL, en su informe anual de 2023, subrayaba cómo el comercio de bienes entre América Latina y China se había multiplicado por 35 entre 2000 y 2022, mientras que el comercio total de la región con el mundo solo se multiplicó por 4, y destacaba cómo el intercambio bilateral entre América Latina y China en 2000 apenas superaba los 14.000 millones de dólares, frente a los cerca de 500.000 millones de dólares en 2022.

Mas lejos iba el Foro Económico Mundial, que espera que el comercio se duplique en 2035 para superar los 700.000 millones. Si hace dos décadas Estados Unidos era el principal socio comercial de nueve de los doce países de Sudamérica, en la actualidad China lo ha sobrepasado, salvo, hasta 2023, en Ecuador, Colombia —que ha anunciado su incorporación a la Ruta de la Seda— y el Paraguay. Ello, aunque el *friendshoring* —la respuesta estadounidense al envite chino— está reduciendo, o incluso revirtiendo, la tendencia.

Veintiún países latinoamericanos se habían unido a la BRI (el presidente Milei ha cambiado su posición al respecto, así como la ya citada incorporación de Colombia en 2023), en 2022, por más que Estados Unidos continuara siendo el mayor socio comercial de la región. Entre los países que destacan se encuentran Brasil, Chile y Perú, pero

también Argentina, Venezuela y México. América Latina es la mayor receptora de inversiones chinas fuera de Asia, donde supera a Europa, África, Oceanía y Norteamérica con el 10,8 %. La inversión directa china en Argentina representaba el 22 % del total de inversión extranjera, en Brasil el 11 % y en Perú 9 %. Asimismo, el porcentaje de las exportaciones con destino a Pekín fue del 39 % desde Chile, del 36 % desde Perú y del 27 % desde Brasil.

Su interés se sitúa en las materias primas. Y, además de los países del área conocida como triángulo del litio —Argentina, Bolivia y Chile—, en la diagonal andina, donde se halla el 85 % de las reservas mundiales de este material, la región también dispone de importantes depósitos de cobre, hierro y zinc, que son apetecidos para la producción industrial china, por no hablar del petróleo venezolano, que ha sido una mala experiencia. Pero, además, reduce costes de producción al instalar fábricas en la región y gana cuota en términos de control y gobernanza global.

Entre 2005 y 2020, los préstamos acumulados ascendieron a más de 137.000 millones, siendo Venezuela, Brasil, Ecuador y Argentina los principales receptores. En cuanto a las inversiones de China en la región, estas ascendieron a 140.000 millones entre 2005 y 2021, de los cuales 64.000 millones corresponden a Brasil —el segundo socio comercial después de México— y 25.000 millones a Perú. Cabe señalar aquí las inversiones en infraestructura, con proyectos valorados en 66.000 millones entre 2005 y 2021, de los cuales el 51 % corresponde a proyectos de energía y el 29 % a transporte[16].

En 2021, ni la pandemia ni la crisis global en la cadena de suministros pudieron detener el crecimiento exponencial del comercio entre China y América Latina, que aumentó un 41,1 % respecto a 2020, hasta alcanzar los 451.591 millones de dólares. Las exportaciones a China supusieron 222.582 millones de dólares —con un incremento del 31,4 %— y las importaciones, 229.009 millones, con un incremento del 52 %[17].

Y eso a pesar de que en 2020 la región experimentó el mayor desplome económico en un siglo, con una reducción del PIB regional de casi un 8 %, la cual se vio acompañada

[16] ZAPATA, Sandra. «Auge chino y caída rusa en América Latina», *Política Exterior.* 19 de abril de 2022. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/auge-chino-y-caida-rusa-en-america-latina/

[17] HURTADO, Jorge. «Comercio entre América Latina y China crece sin precedentes, expertos piden «cautela», *France 24.* 19 de febrero de 2022. Disponible en: https://www.france24.com/es/programas/economía/20220219-china-america-latina-comercio-economia

por un incremento de la pobreza del 7 %. Esto dejó a casi cuatro de cada diez latinoamericanos en situación de vulnerabilidad, que ha costado trabajo revertir.



Figura. Influencia China en la región.

Fuentes: 1. *Geopolitical futures*. https://geopoliticalfutures.com/latin-americas-5g-dilemma/?nowprocket=1 2. *Perfil*. https://www.perfil.com/noticias/internacional/china-pisa-fuerte-en-america-latina-y-compite-con-EE. UU.phtml

China ha sido el primer socio comercial de Brasil, Chile, Perú, Uruguay y Argentina (en 2024, tras los ajustes del presidente Milei, el tercero), y tiene acuerdos de libre comercio con Chile, Costa Rica y Perú. Con Ecuador inició conversaciones en 2022 en este sentido. Sus relaciones comerciales son, además —y como siempre— asimétricas en lo referente a los productos que se comercializan. China importa recursos naturales —minerales (35 %), soja (17 %), combustibles minerales (12 %), carne (7 %) y cobre (6 %)—, mientras que sus exportaciones se concentran en productos industriales[18]. Además, está haciendo un esfuerzo inversor en México, que tiene un acuerdo de libre comercio con EE. UU., y es uno de los grandes beneficiarios de su enfrentamiento con EE. UU.

La presencia china ha afectado al comercio intrarregional. Por ejemplo, Brasil dejó de ser la mayor fuente de bienes importados por Argentina, y Argentina dejó de ser el principal origen de las compras de Paraguay, que han sido sustituidas por el mercado chino[19]. El fuerte apoyo económico dispensado por la Administración Trump a Argentina en 2025 le ha dado oxígeno en su relación con China.

[18] ZAPATA, Sandra. *Op. cit.*
[19] «China invierte cada vez más y comercializa con América Latina» | Observatorio de Política China [OPCh] (politica-china.org).

Como sucedió en África, varios de estos proyectos de la Nueva Ruta de la Seda han generado grandes déficits comerciales, lo que ha posibilitado la toma de control por parte de China de obras estratégicas que previamente había financiado. De ello también se desprenden repercusiones y corolarios políticos. Por ejemplo, solo ocho países de América Latina y el Caribe reconocen a Taiwán. Panamá, la República Dominicana y El Salvador cambiaron el reconocimiento a favor de la República Popular China entre 2017 y 2018, y Nicaragua lo hizo en 2021[20]. Cabe referir, asimismo, el cambio de postura del presidente argentino Milei, que en 2024 arrió sus banderas ideológicas.

Este círculo se cierra en términos de poder blando, a través de las sedes del Instituto Confucio, una entidad cultural que, no obstante, dispone de capacidad para influir en la opinión pública. En 2021 había cuarenta y cuatro sedes distribuidas en veintiún países.

Por su parte, el volumen de negocio de Estados Unidos con la región en 2019 fue de 885.100 millones de dólares y la inversión directa (IED), de 256.100 millones de dólares. Las exportaciones de bienes de Estados Unidos a América Latina ascendieron a 418.200 millones de dólares en 2019, lo que supuso el 16,7 % del total de las exportaciones del país ese año. No obstante, estas se concentran en América Central y el Caribe y pierden fuerza en Sudamérica, en mayor grado cuanto más al sur, según se observa en la gráfica que se adjunta. Su segundo socio comercial, tras México, es Brasil.

Mención aparte merece el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC), que entró en vigor en julio de 2020 para sustituir al Tratado de Libre Comercio de América del Norte[21] y que ha sido calificado como un error por el presidente Trump, quien quiere superarlo. No obstante, este caduca en 2036, aunque incorpora una revisión periódica.

Hay infraestructuras que, por sus dimensiones y su carácter estratégico para la región, merecen una especial referencia. Este es el caso del puerto de Chancay, situado a 75 kilómetros de Lima y que entró en servicio en 2022 tras una inversión de 3.000 millones de dólares. Este es el primer *hub* logístico chino en la vertiente pacífica de América Latina y el único en la región operado por la naviera estatal COSCO; de manera análoga a El Pireo, que constituye su puerta de entrada en el Mediterráneo. Cabe mencionar también

[20] Ibídem.
[21] DE LA FUENTE, Erich; ROMERO, Alejandro y LABRY, Khy. «La relación entre Estados Unidos y Latinoamérica: qué esperar de la Administración Biden», *Llorente y Cuenca*. 25 de marzo de 2021. Disponible en: https://ideas.llorenteycuenca.com/2021/03/la-relacion-entre-estados-unidos-y-latinoamerica-que-esperar-de-la-administracion-biden/

la presencia de una estación espacial en Argentina, de funcionamiento opaco. Y aunque es notorio que el presidente Milei desearía un cambio de modelo en las relaciones, la deuda con China limita sus opciones.

El caso de México, ya referido, es singular por su proximidad a Estados Unidos. Su déficit comercial con China en 2023 era superior a los 104.000 millones de dólares. Los estados de Sonora, la Ciudad de México y Puebla son los que más exportan a China, mientras que los principales destinos de las importaciones chinas son Chihuahua y Jalisco. Las inversiones chinas en el país se habían duplicado en los diez años anteriores a 2024. Por eso, el presidente Trump amenazó con sanciones para que el país no se beneficie del *friendshoring* y sea, a la vez, una vía de entrada para productos chinos. En cualquier caso, los aranceles le han afectado mucho menos de lo temido.

Por su parte, la UE es el tercer socio comercial de América Latina. Asimismo, debe tenerse en cuenta el poder blando de la UE y su atractivo para los países de la zona. Por ello, y con el fin de recuperar la iniciativa, la UE lanzó el programa *Global Gateway,* dotado con 50.600 millones de dólares hasta 2027 y orientado a sectores como la salud, la educación y la tecnología.

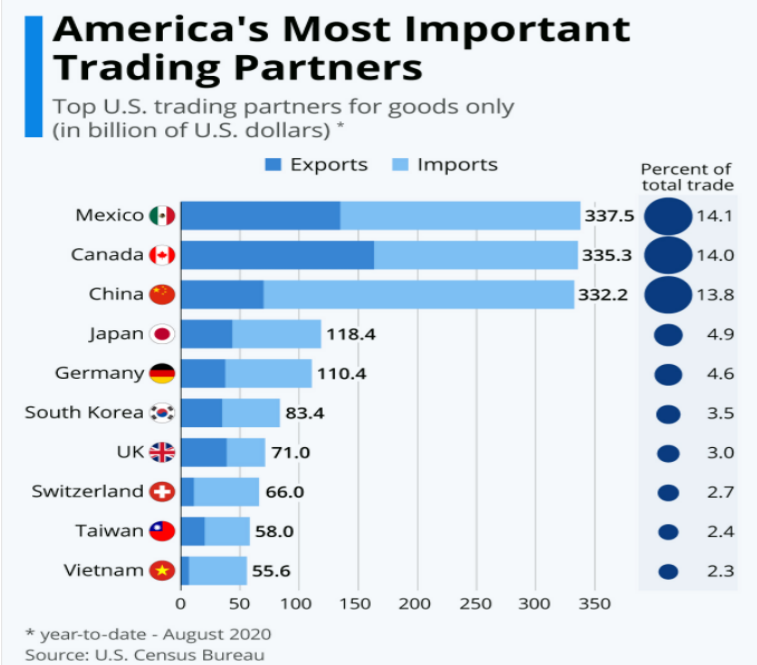


Figura. Principales socios comerciales de Estados Unidos.
Fuente: Statista. https://www.statista.com/chart/10942/top-us-trading-partners-for-goods/

Merece ser referido el acuerdo alcanzado entre la UE y el MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en 2026, que supone una apuesta geopolítica por Occidente, si bien países como Francia y sectores como el agrícola presentan dificultades. En cualquier caso, el espacio MERCOSUR-UE alcanza los 700 millones de personas y los 20 billones de euros, mientras que los intercambios suman los 110.000 millones, de los cuales 56.000 millones corresponden a exportaciones hacia los países latinoamericanos y 54.000 a importaciones. Este acuerdo supone una respuesta alternativa tanto frente a China como a las políticas proteccionistas del presidente Trump. No obstante, la distribución de sus costes y beneficios por sectores es objeto de contestación social en el ámbito europeo.

Migraciones

El problema planteado por el desacoplo entre población y territorio ha encontrado históricamente distintas soluciones. Los procesos migratorios (se excluye de ellos el turismo y la mano de obra cualificada) permiten dar salida a estos excedentes de capital humano, aliviando así la presión que soportan las estructuras de los países de origen y posibilitando la repatriación de remesas y conocimientos, que contribuyen al desarrollo del país y al reequilibrio en la distribución de los recursos. La riqueza de las sociedades de acogida y su necesidad de mano de obra actúan como atractores y refuerzan el efecto.

A este hecho positivo, sin duda, se añaden muchos otros que actúan como elementos propulsores de los procesos migratorios, tales como problemas organizativos y de gestión económica, carencias asistenciales (sanitarias, educativas, de vivienda, de formación y de seguridad social básicas), situaciones de guerra o violencia crónica, luchas tribales… Junto a ellos, se suman otros, como son la diferencia en los niveles de desarrollo y las demandas de las sociedades del norte. Los problemas son aditivos, pues estamos ante movimientos de naturaleza mixta por su origen, de los que forman parte personas en situación de vulnerabilidad y que, en parte, han servido para dar respuesta a una demanda coyuntural.

Pero las migraciones internacionales no son las únicas, ni siquiera las más importantes. Autores como Hobsbawm[22] restaban importancia, en la actualidad, a este movimiento, que se cifra en el 4 % de la población mundial. En 1950, la población urbana era del 26 %; en 2006, se situaba en cifras en torno al 48 %. Solo dos de las dieciocho ciudades con más de diez millones de habitantes se encuentran en Europa o en EE. UU.[23].

En el caso de América Latina, en 2020, 43 millones de personas de la región vivían fuera de sus países de nacimiento, lo que representaba el 15 % de los migrantes del mundo y convertía a la región en la principal emisora. Sin embargo, sus destinos dependen de la idiosincrasia de los países de origen[24]. No todos ellos son iguales. Una buena parte son migrantes económicos que se desplazan motivados por oportunidades laborales. Muchos otros, haitianos y algunos centroamericanos, huyen de crisis económicas, políticas, sociales y climáticas. Así, hay nada menos que 7,2 millones de venezolanos distribuidos entre Colombia, Perú, Ecuador, Chile y Brasil.

Con todo, los países latinoamericanos son crisoles de muchas culturas. Colombia, por ejemplo, recibió a muchos libaneses y turcos en el siglo XIX. Algunos se integraron por completo en la población, aunque pueden ser reconocidos por sus apellidos. Comprender estos movimientos reportará beneficios para los migrantes, pero también para las comunidades de acogida.

En fin, dos puntos focales destacan en la región: hasta la llegada del presidente Trump, el conocido como tapón o brecha del Darién, y el paso de Colchane en el altiplano chileno-boliviano.

El Darién era el lugar de paso para los flujos en dirección norte, donde los cruces fueron, en 2022, de 250.000 personas, el doble que el año anterior, y en 2023, más de 500.000 personas, de nuevo el doble. Sin embargo, seis meses después de su llegada, el presidente Trump logró detener estos flujos.

Estamos ante una espesa selva de más de 5.000 kilómetros cuadrados que separa a Colombia de Panamá y que, en una travesía que dura entre tres y quince días, expone no solo a condiciones naturales complejas, sino también a grupos de criminales locales.

[22] HOBSBAWM, Eric. *Op. cit.*, p. 28.
[23] Ibídem, p. 22.
[24] SALAZAR-XIRINACHS, José Manuel. «Migraciones en América Latina y el Caribe: El imperio de los derechos y el desarrollo sostenible», *Diario El País.* 13/6/2023. https://elpais.com/internacional/2023-06-13/migracion-en-america-latina-y-el-caribe-el-imperativo-de-los-derechos-y-el-desarrollo-sostenible.html

Y no solo la cruzaban migrantes de los países vecinos, sino también otros procedentes de lugares tan distantes como China, India, Afganistán, Camerún, Somalia y Bangladés.

El origen de Estados Unidos se asienta sobre la emigración y su contribución a la conformación de un crisol cultural en una tierra de oportunidades. La inmigración forma parte sustancial de su mitología nacional. Las principales regiones de origen de los migrantes en Norteamérica son América Latina y el Caribe (25,4 millones, el 43,2 % de la población migrante total), seguidos de Asia (17,55 millones, el 29,9 %), Europa (6,87 millones, wl 11,7 %) y África (3,27 millones, el 5,6 %). La población de Estados Unidos era de 340 millones de habitantes en 2024.

La cifra es el resultado de un proceso exponencial. En el último cuarto del siglo XX, el número de inmigrantes de primera generación se cuadruplicó. Estos pasaron de ser 9,6 millones en 1970 a aproximadamente 38 millones en 2007. Había entonces unos 11,1 millones de inmigrantes ilegales en Estados Unidos (el 31 % del total), 11,8 millones de residentes legales (el 33 %), 11,5 millones de ciudadanos naturalizados (el 32 %) y 1,3 millones de residentes temporales legales (el 4 %)[25]. Con más de 14 millones de emigrantes, legales e ilegales, los años noventa figuraban hasta ahora como la década de mayor inmigración en la historia de Estados Unidos.

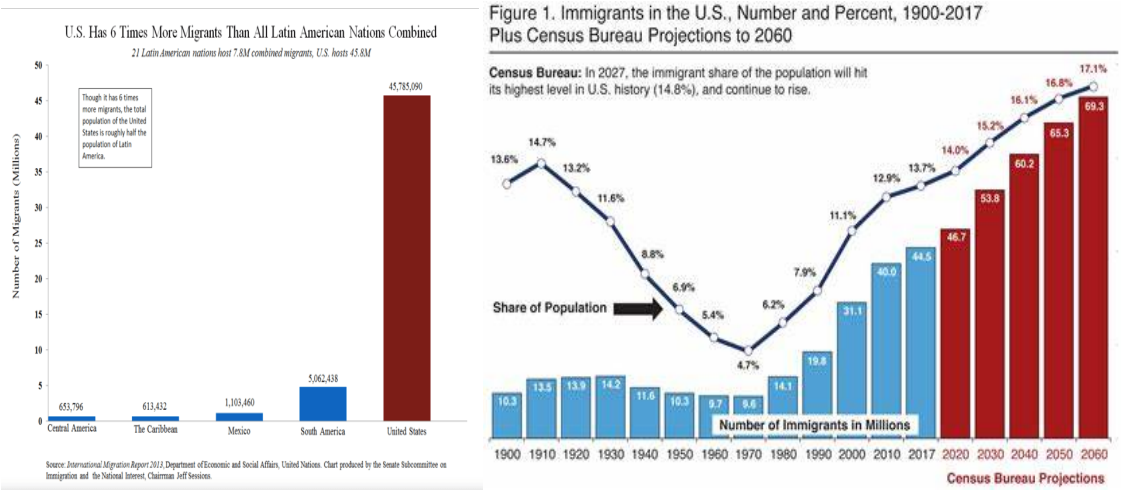


Figura. La emigración en Estados Unidos.

[25] MEISSNER, Doris, *et al. La inmigración y el futuro de los Estados Unidos: un nuevo capítulo.* Migration Policy Institute, 2006.

Fuente: 1. https://www.washingtonexaminer.com/sessions-us-has-6-times-as-many-immigrants-as-latin-america-48m-vs-7m 2. https://migration.ucdavis.edu/rmn/more.php?id=2223

Entre 2000 y 2018 llegaron a los Estados Unidos unos 20 millones de inmigrantes, en su mayor parte procedentes de América Central y del conjunto de América Latina, hasta sumar 44,7 millones en 2018. Algunas fuentes cifran el número total de inmigrantes legales e ilegales que Estados Unidos ha recibido cada año durante el último período en 1,8 millones, más de 600.000 de ellos en situación irregular.

En 2018 apareció una nueva forma de migración masiva: las caravanas migratorias. En uno de los primeros episodios, miles de migrantes centroamericanos recorrieron a pie el trayecto desde San Pedro Sula, en Honduras, hasta Estados Unidos. Posteriormente, hubo entradas de caravanas en México con registros superiores a los 80.000 migrantes.

El problema se agravó hasta transformarse en una crisis. Como ejemplo, cabe referir que, en el plazo de un año, hasta septiembre de 2021, fueron detenidos por las autoridades fronterizas norteamericanas 608.000 mexicanos, 309.000 hondureños, 279.000 guatemaltecos y 96.000 salvadoreños. Otros 367.000 migrantes centroamericanos fueron igualmente detenidos[26]. La cifra siguió escalando, lo que indujo el miedo a una alteración de la base cultural, que se manifiesta en teorías como las del «Gran Reemplazo».

Oficialmente, en 2025 había unos 11 millones de indocumentados en Estados Unidos. Sin embargo, el presidente Trump ha hecho bandera de la política antiinmigratoria, priorizándola en su agenda política y gestualizándola. Asimismo, ha manifestado su intención de deportar hasta 25 millones de inmigrantes ilegales, además de trasladar a Guantánamo o a las prisiones de El Salvador a los acusados de delitos.

Mediante declaraciones y actuaciones de notoriedad pública trata de desincentivar la emigración a Estados Unidos y de satisfacer con ello a sus partidarios, lo que ha originado una contestación social importante en su propio país, como la registrada tras los sucesos de Minesota en 2026.

[26] BEAUREGARD, Luis Pablo. «La migración rompe todos los récords en Estados Unidos en los primeros meses de la Administración Biden», *El País.* 21 de octubre de 2021. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2021-10-20/la-migracion-rompe-todos-los-records-en-estados-unidos-en-los-primeros-meses-de-la-administracion-biden.html

La emigración, ciertamente, genera no pocos beneficios para Estados Unidos —mejora la productividad y la competitividad y dinamiza la economía, casi sin costes sociales—, pero trae consigo también importantes dificultades. Resolverlas pasa por abordar la emigración ilegal en origen, así como la integración social de estos colectivos, los efectos sobre la población autóctona, las cuestiones de seguridad, la criminalidad, la xenofobia…

Gestionar una emigración a la escala existente es todo un reto económico, social y de seguridad. Sin duda, el hecho de que Estados Unidos, con sus políticas respecto a China, haya convertido a México en su principal socio comercial ha sido un paso en la dirección correcta.

La emigración ilegal incorpora, además, una problemática adicional. Los pequeños tráficos e infracciones, proclives a ser practicados por grupos marginales en entornos de pobreza e inequidad, pueden coadyuvar a la banalización del delito y al menosprecio de las leyes. La concurrencia de actividades lícitas e ilícitas es una escuela que permite romper barreras entre unas y otras.

Existe un poderoso vínculo con el tráfico de drogas y de personas, así como con otros delitos, como la extorsión, pues estos se sirven de los mismos medios y vías de comunicación en el marco de un mercado negro «normalizado» y de una atmósfera de impunidad (real o percibida). Un ejemplo en clave regional sería *La Bestia*, una red de ferrocarriles de mercancías que cubre Centroamérica y que, entre sus «mercancías», transporta también a inmigrantes ilegales y droga hasta la misma frontera estadounidense bajo la «protección» de las maras.

El endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos durante la primera era Trump fue muy contestado. Así, fórmulas como el Título 42 —una restricción sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19, en vigor hasta 2023— permitieron, durante la presidencia de Biden, impedir la entrada de 1,7 millones de migrantes en la frontera con México. Mientras tanto, organizaciones como Amnistía Internacional y Médicos Sin Fronteras denunciaron ya en 2022 la ruptura de 8.000 familias como resultado de prácticas abusivas y tratos crueles.

La segunda Administración Trump ha sido, como se ha visto, mucho más radical en la aplicación de medidas antiimigración, comenzando con un amplio despliegue mediático y efectista. Al tomar posesión, dictó 42 órdenes ejecutivas relacionadas con la migración,

con un doble propósito: impedir la entrada de nuevos migrantes y expulsar a inmigrantes en situación irregular.

Para impedir el acceso se ha recurrido a las Fuerzas Armadas, declarando la «emergencia en la frontera», a la amenaza de aranceles para estimular la colaboración de los países de tránsito (lo que ha logrado impermeabilizar el tapón del Darién), así como a la suspensión del programa humanitario de acceso para personas procedentes de Venezuela, Cuba, Haití y Nicaragua… Además, ha sometido a un intenso hostigamiento público a los inmigrantes: la aplicación de una ley del siglo XVIII prevista para tiempos de guerra, deportaciones a prisiones salvadoreñas, restricciones en el acceso a la sanidad y denegación de fondos federales para su atención.

Con todo, ha de añadirse, como refiere el *Informe de Riesgo Político en América Latina 2025,* que los cárteles aprovechan el fenómeno migratorio como método de reclutamiento para la trata de personas. Según la OIT, había en 2025, 49,6 millones de personas en el mundo sometidas a una suerte de esclavitud moderna, de las cuales el 54 % eran mujeres y niñas. En América Latina, el 80 % eran, igualmente, mujeres y niñas, de las cuales un 50 % estaban explotadas sexualmente y el 38 % en régimen de trabajo forzoso.

Resolver este problema exige abordar otros, situados más allá de las fronteras norteamericanas, que actúan como factores de impulso. Volvemos así a los problemas de desarrollo, inequidad, crimen organizado, corrupción, violencia…, que afectan al conjunto de Centroamérica.

Su resolución pasaría, a fin de cuentas, por facilitar el desarrollo integral del continente, y particularmente de América Central. Las propuestas que se hicieron desde la Administración estadounidense, tanto con el *friendshoring* de Trump como durante el mandato de Biden, para favorecer el empleo y el desarrollo en la región a través de la inversión económica, eran adecuadas. La cuestión es que requieren de un esfuerzo continuado, porque suponen tanto un cambio económico como un cambio cultural.

Estamos ante un problema «interméstico», y este planteamiento añade aún más dificultades a la conceptualización de la seguridad. El reforzamiento de la frontera con Guatemala, emprendido por el presidente mexicano López Obrador como respuesta, se inscribe en esta lógica. A la contra, y como reflujo, América Latina obtiene importantes remesas, fundamentales para su desarrollo económico. En 2022, el Banco

Mundial las estimó en 140.000 millones. Estas suponen el 20 % del PIB de países como El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica y Nicaragua.

Los movimientos evangélicos

La globalización, como todo proceso de intercambio, provoca retornos e interaciones. En este contexto se pueden inscribir las influencias culturales y el eje central de la cultura es la religión. La emigración está provocando un movimiento de catolización en Estados Unidos, cuyos Padres Fundadores fueron los peregrinos del *Mayflower*. A la contra, ha favorecido la expansión de los movimientos evangélicos en América Latina.

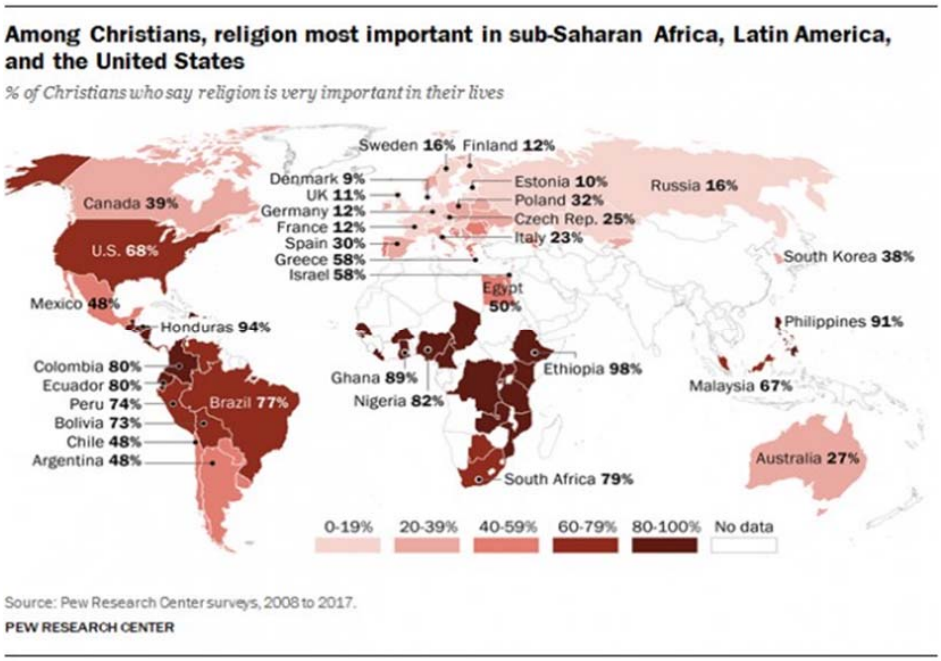


Figura. Importancia de la religión por países.
Fuente: *Pew Research Center*. www.pewresearch.org

La religión es decisiva en el continente. El *Bible Belt* se refiere a una extensa región de Estados Unidos donde el cristianismo evangélico se encuentra profundamente arraigado y ligado a posiciones conservadoras. De hecho, Chesterton señalaba que «Estados Unidos es el único país del mundo que está fundado sobre un credo. Ese credo aparece con lucidez dogmática y aun teológica en la Declaración de la Independencia».

Así, durante su guerra de independencia, cinco de cada seis habitantes estadounidenses eran calvinistas, mayoritariamente puritanos y presbiterianos. Por eso, Inglaterra

identificaba este movimiento como una suerte de «rebelión presbiteriana». Los hechos ratificaban tal percepción; durante la batalla en Yorktown, todos los coroneles del ejército estadounidense, excepto uno, eran presbiterianos[27].

Por su parte, el catolicismo forma parte de la identidad social y nacional de no pocos países. Huntington decía que el problema del catolicismo en Estados Unidos, esto es, la integración de los católicos, se había resuelto haciendo que estos fueran culturalmente protestantes, mientras que se mantenían como católicos de dogma.

Se han identificado unas 55.000 iglesias protestantes. Esta fragmentación, asociada a la superficialidad y a la falta de preparación religiosa de la feligresía, favorece la manipulación emocional desde los medios de comunicación y la política. No obstante, con el nuevo milenio se está produciendo un notable impacto de los llamados movimientos evangélicos en América Latina, una auténtica eclosión.

Por evangélicos entendemos los movimientos cristianos no católicos de la región que exceden el marco del protestantismo doctrinal, aunque se sitúan dentro de la cristiandad occidental. Su éxito no es tanto producto de su impronta como de la secularización real de las sociedades, así como de su naturaleza anómica, posmoderna y nihilista. Este fenómeno varía por países y regiones.

Los primeros misioneros protestantes, que llegaron a América Latina en la década de 1870, fueron, mayoritariamente, presbiterianos y metodistas, y abrieron centros médicos y escuelas. Desde Estados Unidos se consideraba que era necesario superar el orden colonial mediante la introducción de sus propios valores en la región, en una suerte de corolario mixto entre la doctrina Monroe y el supremacismo protestante de signo weberiano.

Sin embargo, el esfuerzo fue inconsistente y, a partir de las décadas de 1930 y 1940, la mayoría de los misioneros se limitó a abrir iglesias, no desarrolló labores significativas de interés social y, además, se vio contestada por gobiernos de signo católico, que limitaban su actuación. Estos grupos eran una suerte de «protestantismo de inmigración»

[27] GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. «The american religion of winning y la religión civil norteamericana».

o «iglesias étnicas»: grupos luteranos alemanes, anglicanos o metodistas y comunidades menonitas que no se integraban en las comunidades locales[28].

Durante la Guerra Fría se pretendió desplazar a la Iglesia católica en favor de otras corrientes cristianas. Se trataba, al menos, de debilitar la denominada «Iglesia católica popular» latinoamericana, una mezcla entre la tradición católica española y portuguesa con ritos y creencias indígenas y africanas, especialmente en Brasil y en las Antillas. Para la consecución de esta política, EE. UU. destinó sumas millonarias a la construcción de templos evangélicos y al envío de «teleevangelistas», que se encargaron de organizar campañas masivas de evangelización a escala regional[29].

Estos, a partir de los años 70, fueron reemplazados nuevamente por el «protestantismo de misión» y el pentecostalismo, un movimiento estadounidense de renovación protestante que enfatiza la relación directa y personal con Dios e incluso el milagrismo. Estos movimientos ofertan una sociedad de sustitución que se conforma a un modelo conocido, aunque lo renuevan. La explosión del pentecostalismo en América Latina se produjo cuando abandonó sus matices estadounidenses, adaptándose a los patrones locales[30].

La urbanización desordenada afianzó la marginalidad y el desamparo de muchas familias, en un momento en el que la Iglesia católica se encontraba politizada y sin recursos materiales y humanos para atender a las multitudes que empezaban a poblar las periferias urbanas, un vacío que fue hábilmente llenado por los pastores evangélicos. A ello hay que añadir la influencia creciente de los medios de comunicación de masas, que han facilitado el acceso de los ciudadanos a nuevas ideas y creencias, así como la emocionalidad, la empatía y la adaptabilidad del protestantismo frente al carácter riguroso y doctrinal de la Iglesia católica.

En las décadas de 1960 y 1970, el tamaño de las iglesias evangélicas era limitado. Sin embargo, desde entonces, y coincidiendo con la desestructuración social generada por la urbanización y la migración del campo a la ciudad, comenzaron a crecer los cultos entre los sectores más pobres y la pugna por la feligresía se acentuó. Así, ante la apuesta

[28] LUIZ JUNGBLUT, Aitor. «Ser evangélico en América Latina», *NUSO n.º 260.* Nov.-dic. 2015. https://nuso.org/articulo/ser-evangelico-en-america-latina/
[29] PASTOR GÓMEZ, María Luisa. *El evangelismo en América Latina, un poder creciente. El caso de Brasil.* Documento de Análisis IEEE 07/2018.
[30] LUIZ JUNGBLUT, Aitor. *Op. cit.*

progresista por una «teología de la liberación», estos movimientos apostaron por una «teología de la prosperidad»[31].

La *Prosperity Gospel* también se ha denominado como *The American religión of winning* (la religión estadounidense del éxito). Esta hunde sus raíces en la ética puritana del trabajo, pero su interpretación actual y radical es nueva. Desde esta perspectiva, se constituye una nueva alianza del creyente con Dios, que se compromete a bendecir con el éxito material al fiel. Muchos estadounidenses se identifican instintivamente con tal línea argumental[32].

Los movimientos evangélicos, especialmente los denominados neopentecostales, interactúan más con las nuevas tecnologías, implicándose en las problemáticas sociales. Sus mensajes se adaptan a las necesidades y a los patrones culturales latinoamericanos, generando formas de religiosidad híbridas, en tanto que combinan el catolicismo popular latinoamericano con el protestantismo importado. Asimismo, plantean una suerte de segunda Reforma en lo que era el paraíso tropical de la catolicidad[33]. La elección de los papas Francisco y León XIV puede obedecer, en parte, a la necesidad de responder a tal reto, así como al desplazamiento del centro geopolítico del catolicismo hacia las Américas.

El cristianismo evangélico y el pentecostalismo se caracterizan por la devoción popular, el énfasis en los carismas, las prácticas de curación y el desarrollo de redes de ayuda mutua, las cuales son escasas en las parroquias católicas tradicionales. Las iglesias evangélicas garantizan a sus creyentes una especie de protección frente a los males que asolan la región. Dios ofrece así milagros y prosperidad a quienes creen en Él[34].

Tantas contradicciones han germinado en figuras como las de los narcoevangélicos o narcopentecostales (cuyo número superará, a fin de siglo, al de los católicos brasileños), lo que agrupa términos intelectualmente incompatibles, pero también señala la existencia de una cultura de grupo —el Tercer Comando de la Capital (TCP), conocido por su radicalidad evangélica, marca con una estrella de David sus alijos— que actúa como

[31] PASTOR GÓMEZ, María Luisa. *Op. cit.*
[32] GONZÁLEZ MARTÍN, Andrés. «The american religion of winning y la religión civil norteamericana».
[33] LUIZ JUNGBLUT, Aitor. «Ser evangélico en América Latina». *Op. cit.*
[34] PASTOR GÓMEZ, María Luisa. *Op. cit.*

elemento de legitimación y de control social. Esto se halla en línea con la santería y el culto a la Santa Muerte, muy extendidos entre los narcos centroamericanos.

El voto evangélico es relevante en los procesos electorales y favorece la polarización política. Los líderes religiosos, de la mano de los imperios mediáticos, se han convertido en referentes políticos, ligados en no pocos países a sectores conservadores. Su importancia en la elección del presidente Bolsonaro en Brasil o en la de López Obrador en México es notoria. No obstante, el poder del evangelismo ya se había manifestado en el plebiscito sobre los acuerdos de paz con las FARC en Colombia, celebrado en octubre de 2016, lo que reveló una capacidad incipiente.

Referir que la irrupción de los movimientos evangélicos, anticipado por el propio presidente Trump, se alinea con el eventual reposicionamiento de Estados Unidos en el subcontinente y con el peso de los asuntos religiosos en su agenda política.

Religious Affiliations of Latin Americans

	Catholic	Protestant	Unaffiliated	Other
Predominantly Catholic				
Paraguay	89%	7%	1%	2%
Mexico	81	9	7	4
Colombia	79	13	6	2
Ecuador	79	13	5	3
Bolivia	77	16	4	3
Peru	76	17	4	3
Venezuela	73	17	7	4
Argentina	71	15	11	3
Panama	70	19	7	4
Majority Catholic				
Chile	64	17	16	3
Costa Rica	62	25	9	4
Brazil	61	26	8	5
Dominican Rep.	57	23	18	2
Puerto Rico	56	33	8	2
U.S. Hispanics	55	22	18	5
Half Catholic				
El Salvador	50	36	12	3
Guatemala	50	41	6	3
Nicaragua	50	40	7	4
Less than half Catholic				
Honduras	46	41	10	2
Uruguay	42	15	37	6
Regional total* (adjusting for each country's population size)	69	19	8	4

QCURREL

*Regional total does not include U.S. Hispanics.

Percentages may not add to 100 due to rounding.

PEW RESEARCH CENTER

Figura. Afiliación religiosa en América Latina.
Fuente: *Pew Research Center*. twitter.com/ pewresearch/status/532885614635413505

Conclusiones

América Latina encarna un espacio unido por la lengua, pero que, si se observa más en detalle, se revela profundamente rico y diverso. No obstante, por su problemática interna, se sitúa en la semiperiferia estratégica: su voz, ahogada, ha estado ausente de las grandes cuestiones de las relaciones internacionales, y ello pese a su riqueza. Sin embargo, la segunda Administración Trump le ha devuelto su notoriedad, si es que alguna vez la tuvo.

Con todo, en las últimas dos décadas se han producido algunos cambios significativos, debidos fundamentalmente a los avances logrados tanto en la democratización de la región como en los procesos de integración regional y subregional, en los que también se ha progresado, aunque no tanto como sería deseable. Estos últimos precisan hacerse más creíbles, al menos entre quienes los dirigen.

Merece destacarse el ascenso de China en América Latina, que está en la raíz de la nueva situación geopolítica. China no solo es el principal socio comercial de una decena de países, sino que también ha aumentado significativamente su inversión en distintos sectores estratégicos, como los recursos naturales, las infraestructuras y las telecomunicaciones. Este aumento de la presencia china se produce en un contexto de mayor confrontación estratégica con Estados Unidos. Dicha confrontación, además, tiene lugar en su patio trasero, por lo que la rivalidad no hace sino profundizarse al trasladarse a un área de especial simbolismo y sensibilidad para este último país.

Con todo, su presentación como la parte de un hemisferio dotado de naturaleza integral hace posible que Estados Unidos ejerza como potencia rectora en la zona, que ahora se presenta como su esfera de influencia o dominio. No obstante, el liderazgo estadounidense se había debilitado en el contexto de la globalización y se había limitado a una acción de influencia: una actuación, en la práctica, orientadora y componedora, más fuerte cuanto mayor era la proximidad territorial.

Y ello, cuando el recuerdo del intervencionismo estadounidense perduraba y aún perdura en la memoria colectiva. Esto se traduce en una gran desconfianza, tanto por parte de la sociedad como de los gobiernos latinoamericanos —cualquiera que sea su color

político—, lo que dificultaba el desarrollo de una política hemisférica, es decir, relativa al conjunto del continente. Los efectos que tenga el intervencionismo de la Administración Trump y su retorno a los modelos del siglo XIX están aún por ver.

En su relación con la región, Estados Unidos pretende garantizar sus intereses vitales y la estabilidad de su entorno estratégico, al margen del peso geopolítico de América Latina en el sistema global. Las constantes y permanencias en la zona la señalan como un área básica para Estados Unidos[35] y explican muy bien el repliegue emprendido por la Administración Trump.

Tres son los principales problemas que se plantean a Estados Unidos: una pérdida de influencia económica en la región —que sigue a la pérdida de influencia política—, el crimen organizado y una emigración masiva. Los tres son problemas «intermésticos» y requerirán de un mayor compromiso estadounidense: un compromiso económico, y no solo militar.

Las propuestas para promover el desarrollo económico en América Latina suponen dar pasos en la dirección correcta, pero se necesita que este compromiso sea continuo y prolongado, capaz —por medio del ejemplo y de los resultados favorables en el progreso financiero y político de la región— de imponerse a las narrativas antioccidentales, tan convenientes tanto para los populismos oportunistas como para las potencias iliberales, que vienen a ahondar en las grietas de legitimidad de la democracia y del Estado de derecho.

Estados Unidos controlaba Iberoamérica controlando el mundo y dejándola a su socaire. El hecho de que se hayan instalado nuevos actores en este territorio prueba así una pérdida de poder a nivel global, como acredita el hecho de que se haya pospuesto el anunciado giro hacia el Pacífico.

En cualquier caso, en su repliegue y contracción geopolítica, América Latina resulta clave para Estados Unidos: es su *hinterland*. Es de prever que, más allá de la gestualidad, recupere presencia efectiva, toda vez que el vacío que ha dejado había sido ocupado por otros actores que ahora pretende expulsar; y no puede hacerlo sin ocupar, además,

[35] KERN, Soren. *Op. cit.*

su espacio. Y esto, sin entrar en las importantes reservas de recursos naturales y energéticos de las que dispone.

El segundo mandato del presidente Trump ha situado a América Latina en los primeros lugares de su agenda política, lo que supone, *de facto*, detraer los recursos de otras áreas a los efectos de tal reposicionamiento. Los aranceles y la ruptura con Europa pueden suponer su renuncia al liderazgo de Occidente y acabar por traerlo de vuelta al hemisferio. Sin embargo, la intervención en Venezuela y la acción de las Fuerzas Armadas norteamericanas contra el narcotráfico fuera del territorio nacional puede resucitar viejos temores y fantasmas, lo que obliga al uso de la zanahoria económica.

No obstante, la Iberoamérica del siglo XXI, con sus defectos y carencias, cuenta con unos niveles de desarrollo institucional, social y económico con los que no contaba en el siglo XIX. La historia no se repite por más que pueda rimar. Esto dificultará el ejercicio del papel rector que pretende atribuirse Washington en la región.

En cualquier caso, el resultado es que Iberoamérica se ha incorporado de nuevo a la geopolítica del siglo XXI, lo cual no es necesariamente una buena noticia para los iberoamericanos con los que, recordémoslo, España forma una comunidad transversal.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Analista del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

31/2026 21 de abril de 2026

Javier Fernández Aparicio

India y Pakistán: la cicatriz donde la frontera nunca duerme

India y Pakistán: la cicatriz donde la frontera nunca duerme

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025.

Resumen:

El conflicto indo-paquistaní sigue siendo un foco crítico de inestabilidad global, reactivado tras el atentado de Pahalgam en abril de 2025 y la posterior Operación Sindoor lanzada por India en territorio paquistaní. La respuesta de Islamabad, con la Operación Muro Inquebrantable, trasladó el enfrentamiento al terreno aéreo, cibernético y diplomático, hasta el alto el fuego mediado por Estados Unidos. Este episodio evidenció cierta vulnerabilidad operativa india como la capacidad paquistaní de capitalizar la narrativa en torno a Cachemira. Para India, pese a su ascenso económico global, el conflicto ha supuesto un desgaste diplomático que se suma al impacto de los posteriores aranceles estadounidenses. Pakistán, en cambio, pese a sus fragilidades internas y dependencia de China, ha reforzado su visibilidad. La disuasión nuclear sigue conteniendo la escalada hacia la guerra abierta, mientras Cachemira permanece atrapada entre la militarización, la violencia insurgente y el impacto económico de la inseguridad.

Palabras clave:

India, Pakistán, Cachemira, Terrorismo, Indo-Pacífico.

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

India and Pakistan: The Scar where the border never sleeps

Abstract:

The Indo-Pakistani conflict remains a critical source of global instability, reignited after the Pahalgam attack in April 2025 and the subsequent Operation Sindoor launched by India on Pakistani territory. Islamabad's response, through Operation Unbreakable Wall, shifted the confrontation to the aerial, cyber, and diplomatic arenas until a ceasefire mediated by the United States was reached. This episode revealed certain Indian operational vulnerabilities as well as Pakistan's ability to capitalize on the narrative surrounding Kashmir. For India, despite its global economic rise, the conflict has entailed diplomatic strain compounded by the impact of subsequent U.S. tariffs. Pakistan, by contrast, despite its internal fragilities and dependence on China, has enhanced its international visibility. Nuclear deterrence continues to prevent escalation into open war, while Kashmir remains trapped between militarization, insurgent violence, and the economic toll of insecurity.

Keywords:

India, Pakistan, Kashmir, Terrorism, Indo-Pacific.

Introducción: Pahalgam, ataque terrorista

Más allá del mediodía del 22 de abril de 2025, un comando terrorista llegó a Pahalgam, en el distrito de Anantnag, dentro de Jammu y Cachemira, y asesinó a sangre fría a veintiséis personas, veinticinco indios y un ciudadano nepalí que trabajaba de auxiliar. También hubo un número indeterminado de heridos. Pahalgam está a unos noventa kilómetros de Srinagar, capital de la Cachemira india, y a unos 35 de la cueva-templo de Amarnath, lugar de culto del Amarnath Yatra, una peregrinación hindú celebrada durante el verano y que congrega a cientos de miles de devotos provenientes de diversas partes de India. Así, toda la región se conforma como una ruta de peregrinación relevante para los hindúes y un hermoso espacio natural entre valles en las estribaciones del Himalaya. El de Pahalgam no fue el primer atentado en el enclave, pero sí tienen el récord de ser el más mortífero en toda la India desde el ataque terrorista en Bombay en 2008, que dejó 173 personas muertas.



Figura 1. El idílico valle de Pahalgam, el entorno del atentado del 22 de abril.
Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Pahalgam_Valley.jpg

Según el Gobierno indio, menos de 24 horas después, el grupo terrorista Frente de Resistencia (TRF, por sus siglas en inglés), de ideología nacionalista separatista y, supuestamente, dependiente del más grande e islamista suní Lashkar-e-Tayyiba (LeT, por sus siglas); traducido al español como «El Ejército de los Puros», grupo creado en 1990 y al que se le acusa, por ejemplo, de la autoría del atentado en Bombay. También hay que reseñar que el TRF negó su participación en el ataque, según un comunicado en un canal de Telegram y acusó, a su vez, a la India de desacreditar así el llamado «movimiento de resistencia de Cachemira» (Sharma, 2025).



Figura 2. Territorio en disputa de Cachemira entre tres países: India, Pakistán y China.

Fuente: CIA World Factbook, en Commons. Disponible en: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Kashmir_map.jpg

Otro dato a referir es que el atentado de Pahalgam no ha sido el único ni el más grave durante el mandato de Modi, pues, en 2019, en Pulwama, un terrorista suicida causó la muerte de 46 personas; pero sí que ha sido un golpe a los intentos de su Gobierno de

presentar una situación de normalidad en la conflictiva región, máxime si se tiene en cuenta que desde 2019, no sin polémica, se había derogado el artículo 370 de la Constitución india, que reconocía el estatus especial de Jammu y Cachemira, en aras de un mayor control por parte del Gobierno central de Nueva Delhi.

Una región como Cachemira, que se ha visto envuelta en conflictos internos y guerras entre India y Pakistán desde la partición de 1947, volvía a incendiarse desde Pahalgam, pues en respuesta al ataque terrorista desde la India se planearon pronto represalias cuyo objetivo final estaba en el propio Pakistán, ya que desde Nueva Delhi se acusó al país vecino, endémico enemigo desde aquel 1947, de amparar a los terroristas yihadistas y separatistas en la Cachemira controlada por este país; así como valerse de una política de amparo al terrorismo no solo para desestabilizar a la región, sino a la misma India en general, que puede ver comprometidas sus prioridades como gran potencia de Asia-Pacífico (IEEE, 2025).

Efectivamente, el ataque terrorista ha sido interpretado por sectores militares indios como una posible estratagema paquistaní destinada a provocar a Nueva Delhi. El general S. P. Vishwasrao, antiguo agregado de defensa en Islamabad, sostiene que su objetivo último era generar fracturas internas y provocar una respuesta militar inmediata, para la cual Pakistán estaría preparado, en una estrategia más amplia de guerra de información destinada a desestabilizar a la India, y aprovecharía casos como las protestas de los agricultores, las movilizaciones contra la Ley de Enmienda de la Ciudadanía o los disturbios en el estado de Manipur, hechos que erosionarían la cohesión interna y debilitarían al Estado indio en sus aspiraciones de gran potencia (Philip, 2025).

Cachemira y las relaciones indo-paquistaníes desde 2014

Pakistán constituye una amenaza latente para la seguridad india, no tanto por la magnitud de sus recursos militares, inferiores a los de su vecino, sino por el papel disuasorio de su arsenal nuclear, que equilibra en cierta medida la teórica asimetría existente en las capacidades convencionales. A ello se suma que, desde 2018, se ha venido consolidando una asociación estratégica entre China y Pakistán que vuelve a introducir a un tercer actor en la ecuación regional como es China, presente ya antes

en el propio conflicto de Cachemira con su dominio de la región limítrofe de Aksai Chin.

En este contexto, Cachemira ha sido, desde 1947, el epicentro de la conflictividad indo-pakistaní. La partición del subcontinente tras la independencia del Raj británico dio lugar a la primera guerra entre ambos Estados (1947-1949), concluida con la división del antiguo principado de Jammu y Cachemira mediante la Línea de Control establecida por Naciones Unidas. La segunda guerra indo-pakistaní (1965) volvió a tener como escenario principal el valle de Cachemira, mientras que el conflicto de 1971 —más centrado en la secesión de Bangladés— reafirmó las hostilidades y consolidó la rivalidad estructural. En 1999, el enfrentamiento de Kargil, inmediatamente posterior a las pruebas nucleares de ambos países en 1998, reavivó los temores de una escalada nuclear en la región (Bose, 2021).



Figura 3. Insurgencia en Cachemira. Soldados indios en una operación de rastreo de terroristas el 26 de abril de 2025. Fuente: Nasir Kachroo Nur Photo a través de Getty Images.

Sin embargo, más allá del enfrentamiento puntual de los ejércitos convencionales indio y paquistaní, desde finales de los años ochenta en la disputada Cachemira, se empezó a experimentar otro tipo de guerra como era la insurgencia armada de carácter separatista e islamista en las regiones dominadas por la India de Jammu y Cachemira. Desde Nueva Delhi, se ha percibido a este movimiento respaldado en distintos grados por Pakistán, sin cuya ayuda no hubiera sido posible la sucesión de atentados,

enfrentamientos armados y hasta los desplazamientos forzosos, en particular, el éxodo de la comunidad hindú cachemir a principios de los noventa. La llegada del siglo XXI estuvo marcada por sangrientos atentados en los que estuvo involucrado el LeT, como el del Parlamento indio en 2001 o el citado de Bombay en 2008, y que, aunque no se circunscribieron a Cachemira, evidenciaron la conexión entre estos grupos yihadistas y la conflictividad en la región.

En 2014, la llegada al poder de Narendra Modi marcó un cambio de tono en la política india hacia Pakistán, pero no hacia Cachemira, un foco persistente de violencia con la contraposición de una insurgencia local frente a una fuerte militarización india del territorio. Respecto a Pakistán, al principio de su mandato Modi sorprendió con gestos simbólicos de acercamiento —por ejemplo, invitando al primer ministro paquistaní Nawaz Sharif a su investidura—; pero pronto el marco de desconfianza mutua volvió a imponerse con Cachemira como núcleo de tensión, el incremento de incidentes, atentados contra policía y Ejército indio y, según Nueva Delhi, alentado por el apoyo logístico y político de Islamabad a esos grupos armados terroristas, cuyo objetivo hasta entonces habían sido las Fuerzas Armadas y de seguridad indias.

Así, en septiembre de 2016, un ataque contra la base de Uri dejó a diecinueve soldados muertos. Fue el inicio de las represalias indias mediante operaciones de «cirugía militar» transfronterizas contra presuntos campamentos insurgentes sitos en territorio paquistaní. El 14 de febrero de 2019 tuvo lugar en Pulwama otro atentado que causó la muerte de 46 policías indios. La acción fue reivindicada por otro mortífero grupo islamista Jaish-e-Mohammed, literalmente «El ejército de Mahoma», implicado a su vez en el ataque al Parlamento indio de 2001 e incluso declarado grupo terrorista por el Gobierno paquistaní en 2002. En represalia, India, que acusó a Pakistán de seguir siendo un país patrocinador del terrorismo, bombardeó, al parecer, un campo de entrenamiento de la organización islamista en Balakot, en territorio paquistaní, lo que llevó a un breve enfrentamiento aéreo.



Figura 4. Mapa de India con la localización de Jammu y Cachemira, más la Línea de Control.
Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:India_disputed_areas_map.svg

En agosto de 2019, Nueva Delhi dio un paso que Islamabad consideró «una anexión *de facto*»: revocó el artículo 370 de la Constitución india, que otorgaba a Jammu y Cachemira un estatus especial de autonomía. La región fue puesta bajo control directo del Gobierno central, con un estricto bloqueo de comunicaciones y un amplio despliegue militar. Pakistán respondió, a su vez, suspendiendo sus relaciones diplomáticas, el comercio bilateral e iniciando una campaña que presentó a la actitud de la India como contraria a la legislación internacional, en especial a la Resolución 47 de Naciones Unidas, que, desde 1948, recomienda un referéndum para decidir su estatus. Sin embargo, para la India, el asunto de Cachemira es exclusivo de su política interna (Bhasin, 2022).



Figura 5. Una manifestante cachemir en las protestas en Srinagar, capital de la región administrada por la India, durante 2010. Fuente: Ieshan Wani, Global Voices.

Desde entonces, la relación indo-paquistaní ha transitado entre una tensa calma y brotes esporádicos de violencia fronteriza. En 2021, ambos países acordaron restablecer el alto el fuego de 2003 en dicha frontera, la llamada Línea de Control, pero la confianza en una salida al conflicto siguió estando erosionada. Lo que sí cambio fueron los objetivos de los grupos terroristas separatistas e islamistas. De atentados y enfrentamientos armados exclusivamente contra miembros de las Fuerzas Armadas y de seguridad indias, se ampliaron a la población civil, más en concreto, a los ciudadanos hindúes en la región y de forma específica a peregrinos llegados de otras partes del país, bajo la justificación de ser población hindú que Nueva Delhi quiere reasentar en Cachemira para cambiar el paso demográfico respecto a los musulmanes y, sobre todo, ataques contra turistas, del que el atentado de Pahalgam ha sido otro ejemplo.

En mayo de 2024, un tiroteo selectivo dentro de un complejo privado en la misma Pahalgam, donde se ha producido el atentado de abril pasado, dejó heridos a dos turistas originarios de Jaipur. En junio del mismo año, otros terroristas abrieron fuego contra un

autobús que transportaba a peregrinos desde el santuario de Shiv Khori, en el distrito de Reasi. El ataque provocó que el conductor perdiera el control del vehículo, que se precipitó por un barranco, lo que causó la muerte de nueve personas, incluidos niños y mujeres.



Figura 6. Como aparece en este mapa turístico de 2019, Cachemira se ha publicitado como una región de atracción debido a la belleza de sus enclaves y lugares de culto. Fuente: https://www.sotc.in

La cuestión del turismo para la economía cachemir es fundamental y cualquier situación de inseguridad sacude a su desarrollo. Efectivamente, se ha conformado como el motor de la región, incentivado tanto por la belleza de sus enclaves como por una política proactiva desde Nueva Delhi. Así, el aumento de la afluencia de turistas crecía exponencialmente y llegó a más de medio millón en abril de 2025. De esta forma, el atentado de Pahalgam también pudo estar motivado en el intento de torpedear la integración de Jammu y Cachemira en la Unión, poniendo el foco y socavando la

actividad turística como motor principal de la misma, turismo interior indio que parece volver a recuperarse (ET Travel World, 2025).

Sindoor frente a Muro Inquebrantable: primavera bajo fuego

Tras el ataque de Pahalgam, presentar la autoría del grupo TRF y acusar a Pakistán de ampararlo, el Gobierno indio creó un comité de seguridad que desarrolló un primer plan de respuesta de cinco puntos, todos ellos centrados en Pakistán: la suspensión del Tratado de Aguas del Indo, el cierre del paso fronterizo de Attari-Wagah, la revocación de visados para ciudadanos pakistaníes, la expulsión de asesores militares paquistaníes de Nueva Delhi y la reducción del personal diplomático indio en Islamabad (Fernández Aparicio y Pandey, 2025).

Por sus efectos, lo más relevante fue la suspensión del Tratado de Aguas del Indo, un acuerdo negociado en 1960 con la mediación del Banco Mundial. La imposibilidad de acceder al cauce del río Indo expone a Pakistán a graves consecuencias en un contexto marcado de antemano por la mala situación económica y protestas generalizadas contra el gobierno del primer ministro Shehbaz Sharif. Todo un *casus belli* que llevó a declarar a algunos dirigentes paquistaníes que la suspensión del tratado equivalía *de facto* a una declaración de guerra. Al tiempo, Narendra Modi facultaba a las Fuerzas Armadas indias para planear una operación de castigo sin restricciones, lo cual indicaba que una respuesta bélica estaba por llegar más pronto que tarde. Asimismo, se registró un aumento de tensiones hacia la comunidad musulmana en diversas regiones del país, con incidentes de hostilidad y la aplicación de medidas restrictivas. Estos hechos estuvieron asociados a la narrativa dominante tras el atentado de Pahalgam, que tendió a vincular de manera generalizada a dicha comunidad con lo ocurrido (Nussbaum, 2024).



Figura 7. El río Indo y sus afluentes, esencial para la economía de India y Pakistán y objeto del tratado de reparto de aguas de 1960. Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Indus_river-es.svg

Efectivamente, en la medianoche del 6 al 7 de mayo, la India puso en marcha la Operación Sindoor, que recibió su nombre vinculándolo a un símbolo cultural hindú en homenaje a las viudas de los asesinados en Pahalgam. La operación militar tenía como objetivo destruir nueve bases y campos de entrenamiento terroristas ubicados en la región de Aza Cachemira administrada por Pakistán, como Sawai Nala y Syedna Bilal en Muzaffarabad; Gulpur y Abbas en Kotli, y Barnala en Bhimber; pero también adentrándose en el propio Punyab paquistaní con ataques en Bahawalpur, Markaz Taiba Muridke, Sarjal Sialkot y Mehmoona Joya. En las primeras horas del día 7 de mayo, tras el inicio de la ofensiva india, Islamabad respondió con su propia campaña militar para contrarrestar aquella, bautizada Operación Bunyan-un-Marsoos, traducido como «Muro Inquebrantable», nombre que evocaba la determinación de una resistencia absoluta (Majumdar, 2025).

En un principio, la Fuerza Aérea India utilizó misiles aire-tierra desde 72 aparatos. Tras 48 horas de campaña, desde el Servicio de Relaciones Públicas de las Fuerzas Armadas de Pakistán (conocido como ISPR, por sus siglas en inglés), que centraliza la información sobre asuntos militares para los medios de comunicación, se anunció que cinco de estos aviones de combate indios, tres Dassault Rafales más un Su-30 y un MiG-29, fueron alcanzados desde tierra. Posteriormente, el primer ministro Sharif afirmó que se había derribado a un sexto avión, un Dassault Mirage 2000. Al tiempo, 42 aparatos paquistaníes, que incluían los Chengdu J-10C de origen chino, sobrevolaban el país en espera de su posible participación en combates.

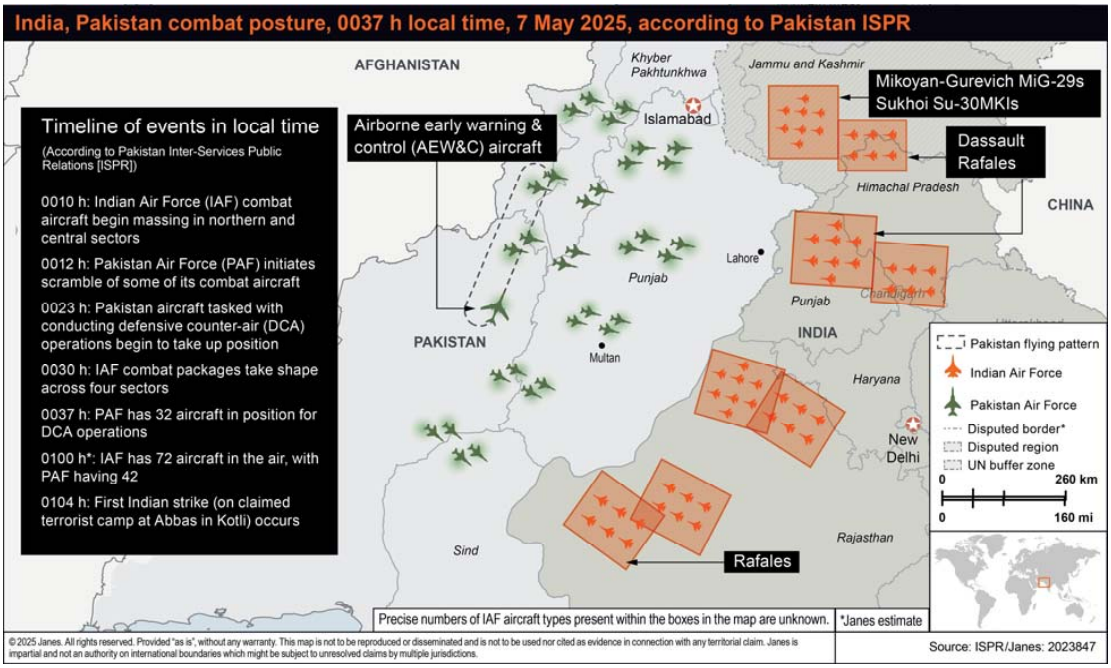


Figura 8. Mapa de operaciones del 7 de mayo, basado en la información presentada por el Estado Mayor de la Fuerza Aérea de Pakistán durante una conferencia de prensa el 9 de mayo. Fuente: Janes.

La táctica de ataques aéreos india se modificó durante la madrugada del 8 de mayo y puso en liza vehículos aéreos no tripulados y sistemas de armas de ataque merodeador HAROP, pero ya no contra supuestas bases terroristas, sino para dañar la estructura de defensa aérea paquistaní. Como había hecho Pakistán, el Ejército indio también mostró imágenes de fragmentos de lo que parecían ser dos misiles PL-15 de origen chino, todo

lo cual daba al intercambio de fuego un cariz de prueba de armamento y medios de inteligencia sobre el terreno, como imágenes por satélite, de diferente procedencia y al servicio de uno u otro país (Ranjan Sen y Strumpf, 2025).

Pakistán también contrarrestó la Operación Sindoor con ataques de artillería de precisión a lo largo de la Línea de Control e incursiones de comandos en sectores estratégicos, y buscó erosionar el impulso inicial de las fuerzas indias. En paralelo y como había ocurrido en 2019, el aparato diplomático paquistaní activó una ofensiva en foros internacionales, de modo que intenró encuadrar el conflicto como una agresión unilateral de la India contra la autodeterminación de Cachemira, y a lo largo de los días 8 y 9 de mayo también contraatacaba utilizando vehículos aéreos no tripulados de origen turco contra enclaves dentro de la India, que fueron desde Srinagar hasta Bhuj, población en el estado de Guyarat, además de una base militar en Dalhousie, en Himachal Pradesh, en las estribaciones del Himalaya.



Figura 9. Un avión J-10CE paquistaní, de fabricación china, exhibido en la Feria Aérea de Zhuhai en 2024.
Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:J-10CE_for_Pakistan_air_force_in_Zhuhai_airshow_2024.jpg

Así, el día 9 de mayo, el mando indio decidió atacar con vehículos aéreos no tripulados y misiles BrahMos, de diseño compartido ruso-indio, más bases aéreas, centros de comando y control y sistemas de defensa antiaérea en el Punyab paquistaní, como el

aeropuerto internacional Shaikh Zayed, la estratégica base de Nur Khan, en Chaklala; destruyéndose completamente su centro de operaciones, los complejos de vehículos aéreos no tripulados en las bases aéreas de Rafiqui y Murid, más otros puntos en Arifwala y las históricas ciudades de Chunian y Sargoda. Los ataques indios alcanzaron otras regiones como Passur en Gilgit Baltistan, Bholari y Jacobabad en Sindh, donde se destruyó un hangar de aviones. A su vez, Pakistán puso en marcha un ataque masivo cibernético contra la India, cuyo alcance fue indeterminado, aunque aparecieron informaciones sobre un 70 % de la red eléctrica india afectada y webs oficiales caídas, extremo que se negó desde la India (The Express Tribune, 2025).



Figura 10. General Anil Chauhan, jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas indias, que reconoció algunos errores tácticos en Sindoor.
Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Anil_Chauhan_Chief_of_Defence_Staff_(CDS).jpg

Ante el riesgo de una escalada que iba implicando más medios y objetivos en territorios de ambos países, más allá de la región de Cachemira, el 10 de mayo se anunció desde Estados Unidos un alto el fuego inmediato, confirmado en primer lugar por el viceprimer

ministro paquistaní, Ishaq Dar, y poco después por el secretario de Relaciones Exteriores indio, Vikram Misri, pero reclamando cada país para sí supuestos éxitos críticos en el breve conflicto. Se desconoce el número de bajas, pero se cifra en decenas de personas. Pakistán reconoció el mismo 7 de mayo al menos veintiséis fallecidos.

En perspectiva, la Operación Sindoor y su respuesta desde Pakistán ha proporcionado más dudas que certezas sobre las capacidades operativas indias. Así, en el foro del Diálogo de Shangri-La, el 31 de mayo de 2025, el jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas indias, general Anil Chauhan, reconoció que la Fuerza Aérea tuvo que cambiar su estrategia a tenor de las pérdidas de aparatos indios en la primera noche de operaciones, lo que resaltó la agilidad con la que se comprendió ciertos errores tácticos y su remedio abordando otras tácticas operativas (Singh, 2025).

Consecuencias divergentes: India bajo presión y rédito paquistaní

El conflicto entre India y Pakistán no solo ha reconfigurado las dinámicas regionales, sino que ha generado repercusiones internacionales para ambos países. Aunque pudiera parecer extraño, si se observaba el discurrir de ambos países en la geopolítica internacional, con una India en claro ascenso en el concierto mundial como cuarta potencia económica, tras superar a Japón siquiera de forma simbólica en el PIB este 2025[1], mientras Pakistán, con graves problemas internos de índole político y socioeconómico, aparecía como un Estado aislado y respaldado únicamente por China, para India, las consecuencias del enfrentamiento han sido en gran medida negativas.

La comunidad internacional no se posicionó con claridad con India, aun justificando su operación militar por el atentado de Pahalgam, y se llamó a la contención de ambos países en una posible escalada. Con anterioridad al ataque, desde distintos foros, se expresó preocupación por la escalada militar y por las posibles violaciones de los derechos humanos en la región, en especial, desde a revocación de la autonomía en 2019, lo que ha limitado la capacidad de Nueva Delhi para proyectarse como potencia

[1] Sin embargo, según datos del Fondo Monetario Internacional, en 2025, el PIB per cápita de la India se sitúa, aproximadamente, en 2480 dólares, lo que supone solo menos del 8 % del de Japón, de 33 955. Véase «India beating Japan as world's 4th biggest economy no cause for major celebration, warns ex-WEF MD». Disponible en: India supera a Japón como la cuarta economía más grande del mundo no es motivo de gran celebración, advierte el ex director general del FEM - The Economic Times.

responsable e incluso ha llevado a cierta conflictividad con otros países, más allá de Pakistán[2].

Se debe recordar que el atentado se produjo, por un lado, durante la visita del vicepresidente estadounidense J. D. Vance a la India y que, por otro, el propio Modi tuvo que regresar de forma apresurada de Arabia Saudí, un país con el que la India tiene estrechas relaciones. Por lo tanto, es posible que la fecha del ataque no fuera aleatoria y que los terroristas buscasen un golpe de efecto exponiendo con toda crudeza ante Occidente y el mundo musulmán la situación no resuelta de Cachemira y su conflictividad. En cualquier caso, India se enfrenta a una creciente presión que limita su margen de maniobra en Jammu y Cachemira.

Poco después del atentado de Pahalgam y el enfrentamiento indo-paquistaní del 7-10 de mayo, con India descontenta con la considerada tibieza estadounidense, presentándose Estados Unidos como mediador y no en ayuda de un supuesto aliado preferente en el Indopacífico, llegaba el definitivo desencanto indio con la administración Trump con la imposición a India de aranceles en torno al 50 % justificado en la compra india de crudo ruso; pues, de hecho, es el segundo importador a nivel global tras China, más las críticas de Trump a India de beneficiarse de la guerra de Ucrania y no importarle sus víctimas. La reacción de Modi fue inmediata, dentro de la búsqueda de autonomía estratégica, lo que reforzó los vínculos de India con otros aliados y fomentó acuerdos económicos, por ejemplo, con Japón y los países del Sudeste Asiático, pero también inició un evidente acercamiento a China, su secular rival y gran apoyo de Pakistán a lo largo de los últimos lustros.

[2] Durante la cumbre del G20 en 2023, celebrada en India, el Gobierno intentó celebrar una reunión sobre el turismo en Cachemira, con el objetivo de proyectar una imagen de paz derivada del fortalecimiento de su control en la región. Aparte de Pakistán, China, Arabia Saudita, Turquía, Egipto e Indonesia decidieron boicotear el encuentro en señal de protesta.



Figura 11. El presidente Trump y el primer ministro Narendra Modi durante la visita a Estados Unidos de este último en febrero de 2025. Fuente: AP Photo/ Alex Brandon

De esta forma, si a finales de junio en una primera cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghai, donde se reunían los ministros de defensa de los países miembro, India vetó la declaración final por no condenarse explícitamente al terrorismo amparado por determinados estados, en clara alusión a Pahalgam y Pakistán, el propio Modi conseguía que incluirlo en la declaración final de la cumbre de Jefes de Estado de la OCS en Tianjin, en la que era su primera visita a China en siete años, desde antes de los incidentes fronterizos sino-indios en el Himalaya en mayo de 2020 (El Grand Continent, 2025). Hay que recordar que, durante las hostilidades entre la India y Pakistán, China se declaró país amigo incondicional y socio estratégico de cooperación de Pakistán «en todas las circunstancias».



Figura 12. Narendra Modi junto al presidente ruso, Vladimir Putin, y el chino, Xi Jinping, durante la Cumbre de la OCS en Tianjin, el 1 de septiembre. Fuente: Alexander Kazakov/ *Le Grand Continent*

Especialistas como Christopher Jaffrelot creen que la India, en realidad, tiene una clara dependencia de China a nivel económico, lo que le lleva a alienar parte de dicha autonomía estratégica, y busca congraciarse con el gigante chino (Jaffrelot, 2025); pero no explicitar una posible oposición a Washington, algo que puede quedar descartado con la convocatoria de reuniones de alto nivel para negociar el impacto y alcance de los aranceles, además de acordarse una asociación estratégica que solvente otras posibles fricciones futuras entre ambos países (Campbell, 2025). Lo que sí es indudable es que India está desplegando esfuerzos diplomáticos considerables para aislar a Pakistán, de nuevo convertido en un incómodo vecino que, más allá del supuesto apoyo al terrorismo islamista o secesionista en Cachemira, desarrolla una diplomacia asertiva con países con los que India tiene recelos, China en primer lugar, pero también con Bangladesh, desde la caída de la primera ministra bangladesí Sheik Hasina en agosto de 2024. India también tiene dos incómodos vecinos en Myanmar, pues su guerra ha llevado a fricciones fronterizas, y Nepal, ya que las protestas y dimisión del primer ministro Sharma Oli puede llevar, como en Bangladesh, a una política más hostil hacia India (Biswas, 2025).



Figura 13. Infografía generada mediante herramienta de IA con los datos de los principales socios comerciales de la India en 2024. Estados Unidos había desbancado a China en el primer lugar. Fuente cifras: *India Forbes.*

En contraste, Pakistán ha sabido capitalizar su posición en el escenario global. Aunque continúa bajo la lupa por la supuesta tolerancia a grupos armados en su territorio, Islamabad ha reforzado sus lazos estratégicos, especialmente con China y otros actores interesados en contrarrestar la influencia india. La narrativa paquistaní sobre la autodeterminación de Cachemira ha ganado eco en foros internacionales, lo que ha 20ontribuido a una mayor visibilidad diplomática que antes le resultaba esquiva. Además, la presión internacional sobre India ha permitido a Pakistán presentarse como una víctima de su agresión, y ha mejorado su perfil político y negociador, como prueba su reciente acuerdo con Arabia Saudita que incluye asistencia mutua en caso de ataques contra uno u otro país y, de paso, contribuye a socavar la posición india entre los países del Golfo (Ardemagni y Missaglia, 2025).

Sin embargo, Pakistán evidencia graves divisiones internas y el persistente peso del «Estado profundo», donde el Ejército condiciona la política exterior y de seguridad, todo lo cual se agrava con las graves inundaciones en la época del Monzón que contabilizan más de mil fallecidos y, sobre todo, con que si el alto el fuego, por el momento, ha

terminado con las operaciones militares, aún siguen abiertos otros frentes como el diplomático, el comercial y el cierre de comunicaciones entre ambos países. Por encima de ellos, la suspensión del caudal del río Indo que sigue siendo motivo de honda preocupación para la economía paquistaní[3].



Figura 14. El general Asim Munir, jefe del Estado Mayor de Pakistán y, *de facto*, la personalidad más influyente en la actual coyuntura política del país.
Fuente: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:General_Asim_Munir_(Pakistan).jpg)

La disuasión nuclear y la presión internacional, debido a ello, parece ser la persistente y peligrosa garantía de que la escalada hacia una guerra abierta entre India y Pakistán no se produzca. Actualmente, se estima que India tiene ciento ochenta ojivas nucleares almacenadas, y desarrolla submarinos nucleares y misiles balísticos que, como el Agni-5 probado en agosto, tienen capacidad de alcanzar no solo a Pakistán, sino también de

[3] La Corte Permanente de Arbitraje de La Haya solicitó en mayo a India y Pakistán que presentaran alegaciones sobre el impacto de la suspensión Tratado de Aguas del Indo. Pakistán fue la única parte que las presentó. En junio, el tribunal señaló que dicho tratado no prevé la suspensión unilateral y reafirmó su jurisdicción mediante un laudo. India lo califica de ilegal, por lo que rechaza cualquier resolución de este. Véase «The Indus Waters Western Rivers Arbitration (Islamic Republic of Pakistan v. Republic of India)». Disponible en: 76022.

llegar a más de siete mil kilómetros, esto es, a territorio chino. Por su parte, se calcula que Pakistán almacena ciento setenta ojivas nucleares, aunque está desarrollando nuevos sistemas de lanzamiento y es probable que en los próximos años incremente su arsenal (SIPRI, 2025).

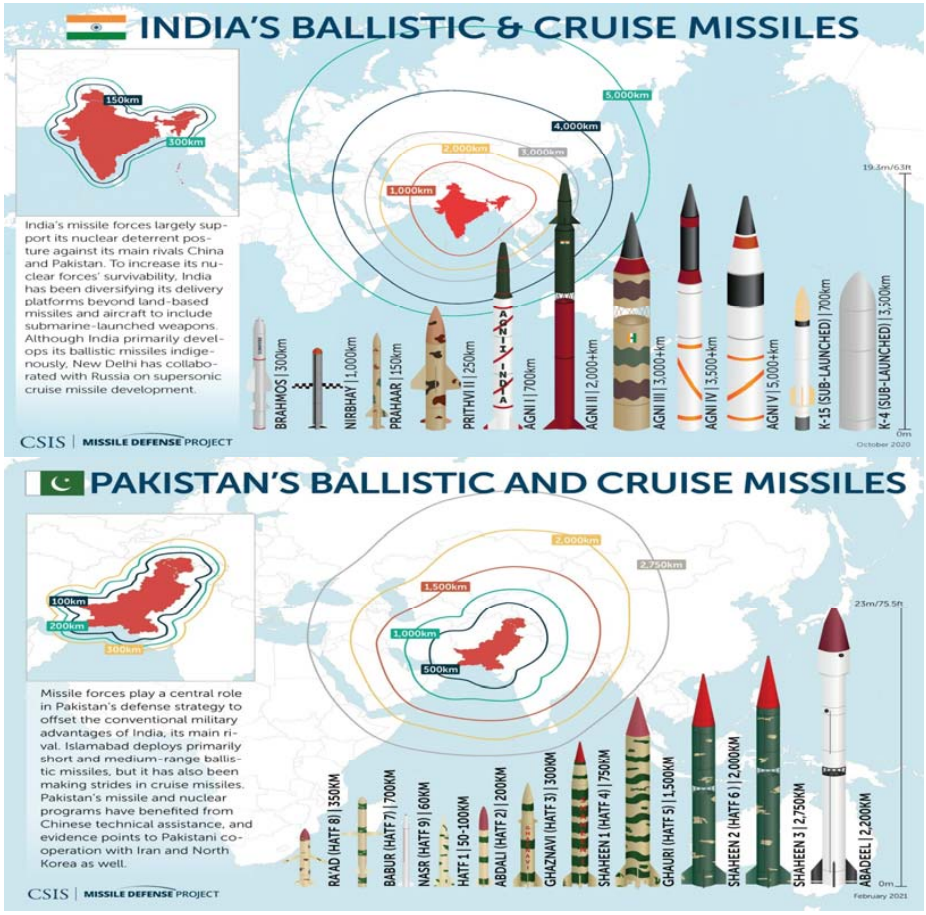


Figura 15. Mísiles balísticos en poder de India y Pakistán con su alcance. Según datos de SIPRI, se calcula que India posee ciento ochenta ojivas nucleares y Pakistán ciento setenta. Fuente: *Missile Threat/ CSIS*.

Sin embargo, en el ámbito convencional, India fue uno de los países con mayor inversión en armamento en 2024, de modo que adquirió equipos de diversa procedencia —incluyendo Rusia, Estados Unidos, Francia o Israel— y para este 2025 se anunció que su presupuesto en Defensa quedaría vinculado en relación con el PIB y no con el déficit respecto al mismo, lo que hace que se incremente y alcance una cifra histórica de 6,81 billones de rupias, unos 72 000 millones de euros.

Las Fuerzas Armadas Indias están integradas por 1 260 000 soldados activos y trescientos mil en la reserva, lo que constituye el mayor ejército del sur de Asia (The Military Balance, 2025). En el caso de Pakistán, se estimaba que sus Fuerzas Armadas contaban con unos 625 000 efectivos activos, pero es un Ejército fuertemente tensionado debido a la situación interna del país, azotado por el terrorismo en las regiones de Baluchistán y Khyber Pakhtunkhwa, además de la conflictividad política; no obstante, ha protagonizado tres golpes de Estado desde la independencia en 1947 y continúa desempeñando un papel significativo de la mano del jefe de Estado Mayor, general Asim Munir[6].

Para finalizar, la tercera parte de esta ecuación indo-paquistaní sería la propia región de Cachemira, con un notable desarrollo económico hoy sujeto a los efectos sobre el turismo de la violencia, pero también a otros sectores como la construcción o la industria del automóvil, al aumento de la presencia militar india y a posibles episodios de agitación social. El 5 de agosto de 2024, un recién reelegido primer ministro Modi anunció la intención de integrar de forma permanente el territorio al dominio administrativo central de Nueva Delhi. La polarización al respecto de esta decisión fue muy visible en las primeras elecciones locales celebradas, entre septiembre y octubre siguientes, donde una alianza entre la Conferencia Nacional de Jammu y Cachemira, el Congreso Nacional Indio y el Partido Comunista de la India venció, aunque sin alcanzar la mayoría absoluta, mientras que el partido nacionalista hindú Bharatiya Janata del primer ministro consolidó su presencia en Jammu, y sirvió así de contrapeso. Omar Abdullah, nieto del histórico dirigente Mohammed Abdullah fue nombrado primer ministro por la Asamblea Legislativa y parecía iniciarse un periodo de normalidad política, roto tras Pahalgam. Abdullah se apresuró a condenar el atentado y advertir de una crisis política y económica, que no ha tardado en llegar (Kashmir Life, 2025).

Bibliografía

Ardemagni, E. y Missaglia, N. (2025). Saudi-Pakistan Mutual Defence Pact: Implications for India, IMEC, and US Influence in the Gulf [en línea]. ISPI. [Consulta: 23 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.ispionline.it/en/publication/saudi-pakistan-mutual-defence-pact-implications-for-india-imec-and-us-influence-in-the-gulf-217398

Bhasin, A. (2022). *A Dismantled State: The Untold Story of Kashmir After Article 370.* Harper Collins.

Biswas, S. (2025). Worried migrants head home from India after Nepal turmoil [en línea]. *BBC News*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c15kzx99qevo

Bose, S. (2021). *Kashmir at the Crossroads: Inside a 21st-Century Conflict.* Yale University Press.

Campbell, K. M. (2025). The Case for a U.S. Alliance With India [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/india-alliance-jake-sullivan-kurt-campbell

Cour Permamente D'Arbitrage. (2025). The Indus Waters Western Rivers Arbitration (Islamic Republic of Pakistan v. Republic of India) [en línea]. Cour Permamente D'Arbitrage. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: "https://pcacases.com/web/sendAttach/76022" 76022

El Grand Continent. (2025). Putin, Xi, Modi y el pacto de Tianjin. Texto íntegro de la declaración de los países de la OCS [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/09/02/putin-xi-modi-y-el-pacto-de-tianjin-texto-integro-de-la-declaracion-de-los-paises-de-la-ocs/

Economic Times Travel World. (2025). Over a month after Pahalgam attack, tourism in Kashmir begins journey to normalcy [en línea]. *Economic Times Travel World*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://travel.economictimes.indiatimes.com/news/destination/states/kashmir-

tourism-bouncing-back-after-pahalgam-attack-a-new-dawn-for-travelers/121587392

Fernández Aparicio, J. y Pandey, H. (2025). Después de Pahalgam: repensando el cálculo de seguridad del sur de Asia [en línea]. *Documento Análisis IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 32/2025. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/despues_de_pahalgam

Instituto Español de Estudios Estratégicos. (2025). India: claves en su ascenso a potencia global [en línea]. *Cuaderno de Estrategia*. Madrid, Ministerio de Defensa. 130. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-230

Jaffrelot, C. (2025). ¿Ha empujado Trump a Modi a los brazos de Xi Jinping? Comprender el acercamiento entre China e India [en línea]. *El Grand Continent*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/08/29/ha-empujado-trump-a-modi-a-los-brazos-de-xi-jinping-comprender-el-acercamiento-entre-china-e-india/

Khasmir Life. (2025). Pahalgam Attack Pushes Jammu Kashmir into Fiscal Crisis, Omar Abdullah Seeks Centre's Support [en línea]. *Khasmir Life*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://kashmirlife.net/pahalgam-attack-pushes-jammu-kashmir-into-fiscal-crisis-omar-abdullah-seeks-centres-support-404020/

Majumdar, O. y Kadigal, A. (2025). India-Pakistan conflict: Countries launch airbase attacks before ceasefire announcement [en línea para suscriptores]. Janes. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: HYPERLINK "https://customerportal.janes.com/entity/news/000gCkC6uPpYn00WvwlntY" Janes | India-Pakistan conflict: Countries launch airbase attacks before ceasefire announcement

Nussbaum, M. (2024). *India: Democracia y violencia religiosa.* Barcelona, Paidós.

Philip, S. A. Was Pahalgam a trap by Pakistan to lure India into a conflict? An Army officer thinks so [en línea]. *ThePrint*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible

en: https://theprint.in/defence/was-pahalgam-a-trap-by-pakistan-to-lure-india-into-a-conflict-an-army-officer-thinks-so/2729385/

Ranjan Sen, S. y Strumpf, D. (2025). China Gave Pakistan Satellite Help, India Defense Group Says [en línea]. *Bloomberg*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://archive.ph/L3VBB#selection-1459.0-1463.11

Sharma, Y. (2025). What is The Resistance Front, the group claiming the deadly Kashmir attack? [en línea]. *Al Jazeera*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2025/4/23/what-is-the-resistance-front-the-group-behind-the-deadly-kashmir-attack

Singh, K. (2025). Gen. Anil Chauhan's Shangri-La Statement Wasn't a Blunder — It Was a Masterstroke [en línea]. *Medium*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://medium.com/@DigitalPenMaster/ragen-anil-chauhans-shangri-la-statement-wasn-t-a-blunder-it-was-a-masterstroke-af2389062ab2

The Express Tribune. (2025). Security sources reveal details of Pakistan's massive cyberattack against India. *The Express Tribune*. [Consulta: 19 septiembre 2025]. Disponible en: https://tribune.com.pk/story/2546050/security-sources-reveal-details-of-pakistans-massive-cyberattack-against-india

The Economic Times. (2025). India beating Japan as world's 4th biggest economy no cause for major celebration, warns ex-WEF MD [en línea]. *The Economic Times*. [Consulta: 9 septiembre 2025]. Disponible en: HYPERLINK "https://economictimes.indiatimes.com/news/economy/indicators/india-beating-japan-as-worlds-4th-biggest-economy-no-cause-for-major-celebration-warns-ex-wef-md/articleshow/121706164.cms" India supera a Japón como la cuarta economía más grande del mundo no es motivo de gran celebración, advierte el ex director general del FEM - The Economic Times

The Military Balance. (2025). Asia: Regional trends in 2024. *International Institute of Strategic Studies*. Vol. 125. doi: https://doi.org/10.1080/04597222.2025.2445477

Cronología del conflicto e indicadores geopolíticos

FECHA	ACONTECIMIENTOS
1947	Partición del Raj británico y primera guerra indo-paquistaní (1947-1949) por el control de Cachemira, que queda dividida entre ambos países.
1965	Segunda guerra indo-paquistaní, centrada en Cachemira y cerrada sin cambios significativos respecto a la situación anterior.
1971	Tercera guerra indo-paquistaní, con la independencia de Bangladés. Establecimiento, tras el Acuerdo de Simla (1972) de la Línea de Control, una frontera supervisada por Naciones Unidas.
1990	En Cachemira, se crea el grupo islamista suní Lashkar-e-Tayyiba, que protagonizará graves atentados en la región y otras partes de la India.
1999	Estalla el conflicto de Kargil entre India y Pakistán, tras las pruebas nucleares de ambos países en 1998.
2001	Atentado contra el Parlamento indio: catorce fallecidos.
2008	Atentados de Bombay: 166 fallecidos.
2014	Narendra Modi es elegido primer ministro de la India, invitación al paquistaní Nawaz Sharif a su toma de posesión. Últimas elecciones legislativas en Cachemira antes de la suspensión de la autonomía. El PDP gana en coalición con el BJP de Modi.
2015	Visita sorpresa de Modi a Lahore en diciembre, única y última del mandatario indio a Pakistán.

2016	Ataque insurgente en Uri (Cachemira), con el resultado de diecinueve soldados indios muertos. India lanza «cirugías militares» transfronterizas por primera vez.
2017	Intensificación de choques armados en la Línea de Control entre fuerzas de ambos países.
2018	Elecciones en Pakistán, el Pakistan Tehreek-e-Insaf (PTI) de Imran Khan llega al poder. Inicio del estrechamiento de relaciones sino-paquistaníes.
2019	En febrero, atentado de Pulwama (Cachemira), con 46 fallecidos y un enfrentamiento aéreo posterior. En agosto, India revoca el artículo 370 de la Constitución y elimina la autonomía de Jammu y Cachemira.
2020	Escaramuzas esporádicas fronterizas y fuertes restricciones desde la India en Cachemira justificadas en la pandemia.
2021	Restablecimiento indo-paquistaní del alto el fuego de 2003.
2022	Aumento de la retórica nacionalista en India y de la cooperación militar Pakistán-China (corredor económico desde Xinjiang con fin en el puerto de Gwadar).
2023	Elecciones e inestabilidad interna en Pakistán con los partidarios de Imra Khan, encarcelado, protestas por la situación económica y resurgimiento del terrorismo independentista baluche y pastún. Protestas en Cachemira por el control indio. En septiembre, en el curso de la cumbre del G20, Nueva Delhi intenta organizar una reunión en Cachemira, boicot de varios países, en primer lugar, de China.
2024	En mayo de 2024, un tiroteo selectivo dentro de un complejo privado en Pahalgam deja heridos a dos turistas indios. Se inician tensiones transfronterizas por ejercicios militares indios cerca de la Línea de Control.

	El 5 de agosto, un recién reelegido Modi anuncia la intención de integrar de forma permanente Cachemira al dominio administrativo central de Nueva Delhi. En octubre, tienen lugar las primeras elecciones en Cachemira en una década, ganando la *Alianza INDIA* y siendo nombrado el automista Omar Abdullah como ministro principal.
2025	Atentado en Pahalgam (Cachemira, 22 de abril) con el resultado de veintiséis muertos. El grupo terrorista Frente de Resistencia, dependiente de Lashkar-e-Tayyiba, lo reivindica. Tras varias medidas diplomáticas y económicas, en especial la suspensión del Tratado de Aguas del río Indo (1960), el 7 de mayo, India pone en marcha la Operación Sindoor de castigo contra campamentos terroristas en territorio paquistaní. La reacción desde Pakistán escala el conflicto a nivel bélico y diplomático hasta el establecimiento de un alto el fuego el 10 de mayo.

INDIA	
Extensión: 3 287 263 km²	
PIB: 3 612 664 millones de euros	
Estructura PIB	**Agricultura:** 17 %
	Industria: 25 %
	Servicios: 58 %
PIB per cápita: 2450-2480 euros	
Tasa de crecimiento PIB: 6,5 %	
Relaciones comerciales (exportaciones): petróleo refinado, diamantes y *software*	

Relaciones comerciales (importaciones): crudo, oro y electrónica	
Población: 1420 millones habitantes	
Estructura de edad	**0-14:** 25 %
	15-64: 68 %
	Más de 65: 7 %
Tasa de crecimiento de la población: 0,88 % anual	
Grupos étnicos: indoarios (72 %), dravidianos (25 %), tibeto-birmanos (2 %), austroasiáticos y minorías étnicas tradicionales (1 %)	
Religiones: hinduismo (69 %), Islam (14 %) y otras (7 %)	
Tasa de alfabetización de la población: 78 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 16 %	
Índice GINI: 35	
Gasto militar. % del PIB: 2,27 (SIPRI)	

PAKISTÁN	
Extensión: 881 913 km²	
PIB: 312 800 millones de euros	
Estructura PIB	**Agricultura:** 19 %
	Industria: 20 %
	Servicios: 61 %
PIB per cápita: 1550-1570 euros.	
Tasa de crecimiento PIB: 2 %	

Relaciones comerciales (exportaciones): textiles, arroz y cuero	
Relaciones comerciales (importaciones): petróleo, maquinaria y químicos	
Población: 243 millones de habitantes	
Estructura de edad	**0-14:** 34 %
	15-64: 65 %
	Más de 65: 1 %
Tasa de crecimiento de la población: 2,55 % anual	
Grupos étnicos: punyabíes (45 %), pastunes (18 %), Sindhis (14 %), saraikis (8 %), baluches (5 %) y otros (7 %).	
Religiones: musulmanes (97 %, suníes 90 % y chiíes 10 %), hindúes (2 %) y cristianos (1 %).	
Tasa de alfabetización de la población: 62 %	
Población bajo el umbral de la pobreza: 25 %	
Índice GINI: 31	
Gasto militar. % del PIB: 2,67 (SIPRI)	

*Javier Fernández Aparicio**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

32/2026 22 de abril de 2026

Rocío de los Reyes Ramírez

Cuba, demasiado cerca: cuando la proximidad se convierte en límite



Cuba, demasiado cerca: cuando la proximidad se convierte en límite

Resumen:

Este documento analiza la evolución reciente de la política estadounidense hacia Cuba en el contexto de un entorno internacional marcado por la simultaneidad de crisis y la creciente centralidad del hemisferio occidental. A partir del estudio de declaraciones políticas, dinámicas internas en la isla y decisiones estratégicas de Washington, se examina cómo la combinación de presión, ambigüedad y pragmatismo configura un patrón de actuación en el Caribe.

El caso cubano se presenta como un escenario revelador, en el que convergen vulnerabilidad interna, sensibilidad política en Estados Unidos y proximidad geográfica, factores que condicionan tanto la intensidad como los límites de la acción exterior.

El análisis concluye que, lejos de una intervención directa, la política estadounidense se orienta hacia una gestión calibrada basada en una presión sostenida y contactos selectivos.

La proximidad de Cuba refuerza su relevancia, pero también actúa como un factor de contención al aumentar los costes internos de cualquier decisión, lo que anticipa un modelo de intervención limitada y de ambigüedad estratégica.

Palabras clave:

Cuba, política exterior de Estados Unidos, Caribe, ambigüedad estratégica, límites de la intervención.

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.

Cuba, too close for comfort: when proximity becomes a limititle

Abstract:

This paper analyzes recent developments in U.S. policy toward Cuba within an international context characterized by multiple, overlapping crises and the growing centrality of the Western Hemisphere. Drawing on political statements, internal dynamics on the island, and strategic decisions in Washington, it examines how the combination of pressure, ambiguity, and pragmatism shapes a distinct pattern of action in the Caribbean. The Cuban case emerges as a particularly revealing scenario in which internal vulnerability, political sensitivity in the United States, and geographic proximity converge—factors that shape both the scope and the limits of foreign policy action.
The analysis shows that, rather than moving toward direct intervention, U.S. policy is oriented toward a calibrated approach based on sustained pressure and selective engagement. While Cuba's proximity enhances its strategic relevance, it also acts as a constraint by increasing the domestic costs of any escalation. As a result, the Cuban case points to a broader model of limited intervention, strategic ambiguity, and growing attention to the domestic implications of foreign policy decisions.

Keywords:

Cuba; U.S. foreign policy; Caribbean; strategic ambiguity; intervention limits.

Introducción

En los primeros compases del nuevo ciclo político en Estados Unidos, la proyección exterior de Donald Trump se configura en un contexto internacional marcado por la simultaneidad de crisis. La escalada de tensiones en Oriente Medio, particularmente en torno a Irán, ha reintroducido escenarios de confrontación directa y ha tensionado aún más un sistema internacional ya caracterizado por la competencia entre grandes potencias y la proliferación de conflictos interconectados.

En este entorno, la política exterior estadounidense parece oscilar entre la necesidad de gestionar múltiples frentes abiertos y la tentación de reafirmar su capacidad de intervención en distintos escenarios de manera simultánea[1].

Sin embargo, más allá de estos focos de atención tradicionales, comienza a perfilarse una tendencia complementaria: la creciente centralidad del entorno geográfico inmediato. Declaraciones recientes de Trump sobre posibles actuaciones en el Caribe, junto con referencias a medidas de control o influencia sobre espacios próximos y gestos simbólicos en torno al golfo de México, sugieren que el hemisferio occidental podría estar recuperando un lugar prioritario en la agenda estratégica estadounidense[2].

Esta reorientación no implica necesariamente un abandono de otros escenarios, pero sí apunta a una lógica de actuación más amplia, en la que la proximidad geográfica vuelve a adquirir un valor estratégico renovado.

En este marco, Cuba emerge nuevamente como un nodo crítico. No solo por su persistente singularidad política —como uno de los regímenes autoritarios más longevos del mundo contemporáneo—, sino por la convergencia de dinámicas internas y externas que la sitúan en una posición de especial vulnerabilidad.

La isla atraviesa una crisis energética estructural que ha derivado en apagones recurrentes, escasez de suministros y un deterioro progresivo de las condiciones de vida. Este contexto ha alimentado un creciente hartazgo social que, desde las protestas de los últimos años hasta episodios más recientes de malestar, refleja una erosión paulatina de la capacidad del régimen para canalizar las demandas de la población[3].

A esta fragilidad interna se suma un elemento menos visible, pero estratégicamente relevante: la existencia de contactos y canales de comunicación entre Washington y La Habana que, aunque discretos, apuntan a la persistencia de espacios de negociación incluso en un contexto de elevada tensión.

[1] HOLLAND, S y otros. «Trump says Iran war's core objectives near completion», *Reuters.* 1/4/26. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/trump-says-us-could-end-iran-war-two-three-weeks-2026-03-31
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 8 de abril de 2026.
[2] *THE GUARDIAN.* «Trump suggests US could carry out 'friendly takeover' of Cuba». 27/2/26. Disponible en: https://www.theguardian.com/us-news/2026/feb/27/trump-cuba-regime-change

[3] MURGUÍA, S. «El descontento en Cuba empieza a tomar forma con cacerolazos y asambleas estudiantiles». *El País.* 27/2/26. Disponible en: https://elpais.com/us/2026-03-10/el-descontento-en-cuba-empieza-a-tomar-forma-con-cacerolazos-y-asambleas-estudiantiles.html

Decisiones recientes relacionadas con el suministro energético —como la flexibilización puntual de ciertas restricciones— ilustran esta dualidad entre presión y pragmatismo[4].

En este sentido, la aparente contradicción entre retórica contundente y ajustes tácticos no debe interpretarse como incoherencia, sino como la expresión de una estrategia basada en la ambigüedad y en la gestión simultánea de incentivos y coerción.

La cuestión que se abre, por tanto, trasciende el caso cubano en sí mismo. En un contexto global caracterizado por la acumulación de crisis —desde Oriente Medio hasta Europa del Este— y por la creciente interdependencia entre escenarios regionales, cabe preguntarse si la atención renovada hacia el Caribe responde únicamente a dinámicas coyunturales o si, por el contrario, forma parte de una reconfiguración más profunda del espacio estratégico estadounidense.

En otras palabras, cabe preguntarse si estamos asistiendo a una ampliación del repertorio de actuación en su entorno inmediato, donde Cuba podría convertirse en un caso de referencia para comprender las lógicas emergentes de poder, presión y negociación en el hemisferio occidental.

Presión, ambigüedad y acción exterior estadounidense

Más allá de los casos concretos, la política exterior estadounidense en la actual coyuntura parece responder a un patrón de actuación caracterizado por la combinación de presión, flexibilidad táctica y ambigüedad estratégica. Bajo el liderazgo de Donald Trump, esta lógica no constituye una ruptura total con dinámicas previas, pero sí introduce una mayor intensidad en el uso simultáneo de instrumentos coercitivos y de canales de negociación, lo que genera un entorno de incertidumbre calculada para los actores implicados.

Este enfoque, además, no se desarrolla en el vacío. La evolución reciente de la estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos refleja una creciente preocupación por la simultaneidad de amenazas y la necesidad de reforzar su posición en ámbitos considerados prioritarios.

[4] NARANJO, A. «Russian Oil Tanker Enters Anchorage of Cuba's Matanzas Port», *Reuters*. 31/3/26. Disponible en: https://www.usnews.com/news/world/articles/2026-03-31/russian-oil-tanker-enters-anchorage-of-cubas-matanzas-port-ship-data-say

En este contexto, el hemisferio occidental —y, en particular, el espacio caribeño— reaparece como un entorno de interés estratégico directo, no solo por razones históricas, sino también por su proximidad geográfica, su impacto en la seguridad energética y su relevancia en términos de estabilidad regional[5].

En este punto emerge un elemento que ha adquirido un peso creciente en el discurso y en la práctica de la Administración: la idea de que el Caribe está «demasiado cerca para ser indiferente». La proximidad geográfica deja de ser un dato estructural para convertirse en un criterio operativo que orienta prioridades, recursos y atención política[6].

Las referencias de Trump a la necesidad de «recuperar control» sobre el entorno inmediato, así como sus alusiones a posibles actuaciones en el golfo de México o en el arco caribeño[7], apuntan a una reactivación de la lógica tradicional, según la cual el vecindario constituye un espacio de influencia natural y, por tanto, un ámbito donde la tolerancia a la inestabilidad es mínima.

Lejos de constituir un escenario secundario, el Caribe se configura hoy como un espacio en el que confluyen factores muy concretos: la crisis estructural de países como Cuba, la presencia de actores externos —especialmente Rusia y China— y la creciente percepción en Washington de que el debilitamiento del entorno regional tiene consecuencias directas sobre la seguridad nacional[8].

Esta combinación de vulnerabilidad interna y competencia geopolítica refuerza la idea de que el Caribe funciona, para la Administración, como una suerte de *mare nostrum* hemisférico cuya estabilidad debe ser preservada incluso en un contexto de sobrecarga global.

En este marco, la política estadounidense parece orientarse hacia una mayor atención y capacidad de intervención en su entorno inmediato, lo que reduce el margen para considerar esta región como un frente periférico.

[5] THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D. C., noviembre de 2025. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf
[6] REYES RAMÍREZ, Rocío de los. *Trump, Colombia y Venezuela: ¿el retorno de la doctrina Monroe?* Documento de Análisis IEEE 69/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/trump-colombia-y-venezuela
[7] VIDAL LIY, Macarena. «Trump apunta que la operación antidroga de Estados Unidos en el Caribe pasará a una nueva fase en tierra», *El País*. 5/10/25 (consulta en archivo).
[8] ELLIS, R. E. «La Estrategia de Seguridad Nacional de EE. UU. para 2025 y el hemisferio occidental: Implicaciones y desafíos». *R. Evan Ellis, Phd*, 2/4/26. Disponible en: https://revanellis.com/la-estrategia-de-seguridad-nacional-de-ee-uu-para-2025-y-el-hemisferio-occidental-implicaciones-y-desafios

Uno de los rasgos más visibles de este patrón es la coexistencia de discursos contundentes con decisiones que, en apariencia, los matizan o incluso los contradicen.

En el caso cubano, por ejemplo, las declaraciones sobre posibles cambios en la isla o escenarios de mayor presión han coincidido con decisiones concretas, como la autorización puntual de suministros energéticos procedentes del exterior[9].

Esta dualidad no debe interpretarse como una falta de coherencia, sino como una forma de aumentar la capacidad de presión sin cerrar completamente la vía de negociación.

A esta lógica se suma un segundo elemento definitorio: la multiplicación de frentes de actuación. La simultaneidad de tensiones en distintos escenarios —desde Oriente Medio, con el foco en Irán, hasta el propio hemisferio occidental— no solo refleja la complejidad del entorno internacional, sino que también plantea límites claros a la capacidad estadounidense para sostener una estrategia intensiva en múltiples direcciones.

En este contexto, la acumulación de iniciativas y declaraciones puede reforzar la percepción de liderazgo, pero también introduce el riesgo de sobreextensión[10].

Finalmente, la ambigüedad estratégica emerge como un instrumento central. La falta de definiciones claras sobre el alcance real de determinadas declaraciones —incluidas las relativas a Cuba o al conjunto del Caribe— no es necesariamente un vacío, sino una herramienta que permite a Washington mantener abiertas distintas opciones de actuación.

Esta ambigüedad incrementa la presión sobre los actores implicados, al dificultar la anticipación de movimientos concretos, y consolida una dinámica en la que coerción, disuasión y negociación se combinan de forma simultánea.

En el caso del Caribe, esta ambigüedad se ve reforzada por la proximidad: cuanto más cercano es el escenario, mayor es la capacidad de Estados Unidos para modular señales, calibrar tiempos y alternar entre amenaza y pragmatismo sin necesidad de comprometerse con una estrategia única.

[9] SOLDATKIN, V. y ANTONOV, D. «Russian oil tanker arrives in Cuba as Moscow vows to stand by Havana», *Reuters*. 30/3/26. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/russian-oil-tanker-has-arrived-cuba-interfax-reports-2026-03-30/

[10] CBC NEWS. «Trump says 'core strategic objectives' in Iran are near completion, without providing precise timeline». 1/4/26. Disponible en: https://www.cbc.ca/news/world/trump-iran-update-speech-9.7150448

Cuba en el punto de inflexión: crisis interna y presión estratégica

En el marco descrito, Cuba no puede analizarse únicamente como un sistema en crisis, sino como un espacio en el que se materializan de forma especialmente visible las transformaciones en curso en la política exterior estadounidense.

La isla se sitúa en la intersección entre vulnerabilidad interna, presión externa y experimentación estratégica, lo que la convierte en un caso especialmente revelador para comprender las lógicas emergentes en el hemisferio occidental. Es decir, Cuba se ha convertido en un escenario donde se está poniendo a prueba, en tiempo real, cómo actúa Estados Unidos en su entorno más cercano.

La crisis que atraviesa el país —con la dimensión energética como expresión más visible— no constituye un fenómeno aislado, sino un proceso acumulativo que ha erosionado de manera progresiva la capacidad del régimen para sostener su estabilidad.



Figura 1. Manifestaciones en Cuba. Elaboración propia

Los apagones recurrentes, la escasez de suministros y el deterioro de las condiciones de vida han alterado los equilibrios tradicionales sobre los que se apoyaba el sistema,

debilitando su capacidad de absorción de tensiones sociales[11]. Esto, en la práctica, significa algo muy concreto: más dificultades en la vida diaria, más frustración acumulada y menos margen para que el sistema gestione el malestar.

En este contexto, el hartazgo de la población deja de ser un elemento latente para convertirse en un factor políticamente significativo, que condiciona tanto la gestión interna como la posición internacional del país[12].

A esta dinámica se suma una pérdida creciente de eficacia administrativa y de capacidad para sostener redes básicas de distribución, lo que convierte esta vulnerabilidad en un rasgo estructural del sistema.

La desconexión entre expectativas sociales y respuesta gubernamental introduce un nivel adicional de presión que limita la capacidad del Estado para proyectar fortaleza, tanto hacia dentro como hacia fuera.

En este punto, la fragilidad interna deja de ser un asunto doméstico para convertirse en un vector de política exterior: cuanto más debilitado está el sistema, mayor es la capacidad de influencia de actores externos, especialmente cuando estos operan desde una posición de ventaja estructural, como es el caso de Estados Unidos.

Sin embargo, lo que otorga a la situación cubana una relevancia estratégica particular no es únicamente la profundidad de su crisis, sino la forma en que esta interactúa con la acción exterior de Estados Unidos.

Desde febrero de 2026, la confirmación de contactos entre La Habana y la Administración de Donald Trump evidencia que la relación bilateral ha entrado en una fase caracterizada por la simultaneidad de presión y negociación[13]. Esta interacción no responde a una lógica lineal, sino a un patrón en el que la debilidad estructural de Cuba incrementa su exposición a una negociación asimétrica, en la que el margen de maniobra de la isla se ve condicionado por su dependencia energética y económica.

[11] REUTERS. «Russian oil tanker arrives in Cuba as Moscow vows to stand by Havan». 30/3/26. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/russian-oil-tanker-has-arrived-cuba-interfax-reports-2026-03-30/

[12] COLOMBO, M. «Cortes de luz, hambre y represión: el drama humanitario del pueblo cubano que pone a la dictadura al borde del colapso», *Infobae*. 31/1/26. Disponible en: https://www.infobae.com/america/america-latina/2026/01/31/cortes-de-luz-hambre-y-represion-el-drama-humanitario-del-pueblo-cubano-que-pone-a-la-dictadura-al-borde-del-colapso/

[13] *LA NACIÓN*. «Actualizaciones recientes sobre Cuba: qué ha dicho Donald Trump de Marco Rubio y los contactos con el régimen». 17/2/26. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/estados-unidos/actualizaciones-recientes-sobre-cuba-y-que-ha-dicho-donald-trump-de-marco-rubio-y-los-contactos-con-nid17022026

En esencia, la nación caribeña negocia desde una posición de necesidad, con un margen muy limitado, mientras que Estados Unidos lo hace desde la libertad de acción.

La combinación de presión discursiva y apertura selectiva de canales diplomáticos no constituye una anomalía, sino un patrón emergente en la política exterior estadounidense hacia su entorno inmediato. La coexistencia calculada de mensajes de fuerza y señales de disposición al diálogo permite modular la intervención sin comprometerse con una estrategia única, generando un entorno en el que el actor más débil se ve obligado a reaccionar ante señales no siempre coherentes entre sí.

Y precisamente ahí reside su eficacia: en no dejar claro cuál será el siguiente paso. La incertidumbre, en este caso, funciona como un instrumento de desgaste: obliga al régimen a prepararse simultáneamente para escenarios diversos —desde un endurecimiento abrupto hasta una flexibilización puntual—, consumiendo recursos políticos y administrativos que ya son escasos.

El desarrollo de los acontecimientos a lo largo de este año de 2026 refuerza esta interpretación. Las declaraciones de Trump señalando que Cuba estaría «desesperada» por alcanzar un acuerdo no solo reflejan una posición de ventaja percibida, sino que contribuyen a construir un marco discursivo en el que la negociación se produce desde una asimetría explícita[14].

Al mismo tiempo, la apertura de canales de diálogo directo entre Washington y La Habana, en un contexto de colapso energético, confirma que dicha negociación no es hipotética, sino operativa.

En este sentido, la interacción bilateral deja de situarse en el plano retórico para convertirse en un proceso en curso, condicionado por la urgencia interna de la isla. Es decir, no se trata de escenarios hipotéticos, sino de una dinámica que ya está en marcha.

La clave analítica reside, no obstante, en la secuencia posterior. Las declaraciones de Trump a finales de marzo, en las que afirmaba que «Cuba es la siguiente», introducen un elemento de escalada que amplía significativamente el rango de escenarios

[14] MOLINA GÓMEZ, I. «Trump afirma que Cuba está "desesperada" por llegar a un acuerdo con Estados Unidos», *Huffpost*, 6/3/26. Disponible en: https://www.huffingtonpost.es/global/trump-afirma-cuba-esta-desesperada-llegar-acuerdo-estados-unidos-f202603.html

posibles[15]. Aunque estas afirmaciones no se traduzcan en acciones inmediatas, su efecto es claro: alteran las percepciones de riesgo, incrementan la presión sobre el régimen cubano y redefinen el marco en el que se desarrolla la negociación.

Sin embargo, este movimiento va seguido de un giro aparentemente contradictorio, cuando el propio Trump relativiza la importancia del suministro de petróleo ruso, afirmando que Cuba «tiene que sobrevivir»[16].

Lejos de ser una incoherencia, esta oscilación podría constituir uno de los elementos más reveladores del actual patrón de actuación estadounidense. La alternancia entre amenaza y pragmatismo no respondería a una improvisación, sino a una lógica de ambigüedad estratégica que buscaría maximizar la capacidad de influencia, manteniendo abiertas múltiples opciones.

En este esquema, la incertidumbre no es un efecto colateral, sino un instrumento deliberado que condiciona el comportamiento del eslabón más frágil. Porque, en este tipo de contextos, la incertidumbre puede ser tan efectiva como la presión directa.

La combinación de crisis interna, dependencia externa y proximidad geográfica convierte a Cuba en un escenario especialmente adecuado para la aplicación de estrategias que combinan coerción, incentivos y gestión de la incertidumbre[17]. La percepción de imprevisibilidad —señalada incluso por actores del entorno político cubano— refuerza esta dinámica al dificultar la anticipación de movimientos y aumentar la presión psicológica sobre el sistema[18].

En última instancia, lo que está en juego trasciende el caso cubano. La situación de la isla permite observar cómo la vulnerabilidad interna de un Estado puede convertirse en un vector central de la acción exterior de otro, especialmente en un contexto en el que el entorno geográfico inmediato recupera relevancia estratégica.

Cuba no es, por tanto, únicamente un escenario en crisis, sino también un indicador de

[15] *EL ECONOMISTA*. «Trump vuelve a amenazar a La Habana y advierte de que "Cuba es la siguiente"». 28/3/26. Disponible en: https://www.eleconomista.com.mx/internacionales/cuba-siguiente-trump-lanza-amenaza-presume-exito-intervenciones-militares-20260327-806306.html

[16] EFE. «Trump dice que no le importa que Cuba reciba petróleo ruso: "Tienen que sobrevivir"». 30/3/26. Disponible en: https://efe.com/mundo/2026-03-30/ee-uu-cuba-trump-rusia/

[17] LEOGRANDE, William M. *Cuba's Response to U.S. Pressure: Adapting to a New Strategic Environment*. Washington Office on Latin America, Washington, DC, 2023.

[18] CASTRO, Sandro. «Trump es una persona impredecible», *Cibercuba*. 1/4/26. Disponible en: https://www.cibercuba.com/noticias/2026-04-01-u1-e42839-s27061-nid324656-sandro-castro-trump-persona-impredecible

cómo se están reconfigurando las relaciones entre poder, proximidad y capacidad de intervención en el hemisferio occidental, donde ambos factores se convierten en factores decisivos en la proyección de poder. Dicho de otra manera, Cuba ya no es solo un caso más, sino un problema que Estados Unidos no puede permitirse ignorar en su propio entorno.

En este sentido, la evolución de la crisis cubana funciona como un barómetro de la política exterior estadounidense: revela hasta qué punto Washington está dispuesto a combinar presión, negociación y ambigüedad en un espacio donde cada movimiento tiene efectos inmediatos.

Más que un episodio aislado, Cuba se convierte así en una pieza clave para entender cómo opera Estados Unidos cuando actúa en su vecindario estratégico.

Cuando la política exterior empieza en casa

Ahora bien, esta lectura queda incompleta si no se incorpora la dimensión doméstica estadounidense. La oscilación entre presión y pragmatismo no puede entenderse únicamente como una estrategia diseñada desde la Casa Blanca, sino como el resultado de un ecosistema político interno en el que convergen intereses electorales, actores legislativos con agendas propias y redes de influencia asentadas en comunidades clave.

La construcción discursiva sobre Cuba, la calibración de los tiempos de la presión y la selección de los mensajes proyectados hacia el exterior están profundamente atravesadas por dinámicas internas que condicionan tanto el margen de maniobra como los incentivos de la Administración.

La presencia de figuras legislativas con capacidad de agenda, el peso del *lobby* cubano en Florida y la centralidad del voto hispano en un ciclo electoral altamente competitivo introducen variables que no solo influyen en la formulación de la política hacia Cuba, sino que contribuyen a explicar la propia lógica de ambigüedad estratégica observada en estos meses.



Figura 2. Movilización cubana-americana en un mitin de Donald Trump en Florida. Fuente: Alan Diaz|AP Photo

En este sentido, la política hacia Cuba opera simultáneamente en dos planos: el internacional y el doméstico. En el primero, Washington proyecta presión, envía señales de fuerza y mantiene abierta la posibilidad de ajustes tácticos. En el segundo, la Administración debe responder a un entramado de actores internos que no solo condicionan el tono del discurso, sino también los límites de cualquier movimiento.

Esta doble escala explica por qué determinadas decisiones —como flexibilizar puntualmente el suministro energético o modular la retórica— no pueden interpretarse únicamente como gestos hacia La Habana, sino también como mensajes dirigidos a audiencias internas.

Como señalan diversos estudios sobre política exterior estadounidense, la acción exterior no es el resultado exclusivo de una línea doctrinal coherente, sino de la superposición de presiones electorales, intereses organizados y dinámicas institucionales que condicionan el margen de maniobra de cualquier administración[19].

En este contexto, el peso de determinados territorios y actores políticos resulta determinante. Florida es el ejemplo más evidente. La concentración de población cubanoamericana, su capacidad de movilización y su relevancia electoral convierten la

[19] MAJOR, Samuel. *La influencia de John J. Mearsheimer en la política exterior estadounidense de 2009–2021*. CESEDEN, Ministerio de Defensa, 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/esfas/influencia-john-mearsheimer-politica-exterior-estadounidense-de-2009-2021

política hacia Cuba en un elemento con impacto directo en la competencia política nacional.

Las manifestaciones organizadas en Miami tras los episodios de represión en la isla, las caravanas del exilio y la presión constante de organizaciones como la Cuban American National Foundation o Inspire America han reforzado la expectativa de una línea dura[20]. Esto introduce un incentivo claro para sostener un discurso firme frente al Gobierno cubano, incluso cuando la gestión práctica de la relación exige grados variables de flexibilidad[21].

A esta dimensión territorial se suma el papel de las burocracias y de los espacios institucionales en los que se procesa la política exterior. El Departamento de Estado, el Consejo de Seguridad Nacional, el Congreso y las agencias federales no actúan de manera homogénea: cada uno responde a incentivos distintos, a culturas organizativas propias y a presiones externas específicas.

La política hacia Cuba se convierte, en este sentido, en un terreno donde confluyen prioridades diplomáticas, cálculos de seguridad, intereses legislativos y consideraciones electorales.

La fragmentación institucional —rasgo estructural del sistema estadounidense— genera dinámicas de competencia entre agencias y actores políticos que producen señales contradictorias y decisiones que, observadas desde fuera, pueden parecer improvisadas o incoherentes[22].

La influencia de figuras con capacidad de agenda se ha visto reforzada por la llegada de Marco Rubio al Departamento de Estado. Desde enero de 2025, Rubio ocupa el cargo de secretario de Estado, lo que ha trasladado al núcleo del Ejecutivo una visión marcada por su trayectoria política en Florida y por su interlocución histórica con el electorado cubanoamericano.

[20] HANSEN, Lena. «Continúan las protestas y la brutalidad policial en Cuba. Miami también está en las calles», *People.* 14/7/21. Disponible en: https://peopleenespanol.com/noticias/siguen-protestas-violencia-policial-cuba-manifestaciones-florida-washington-por-libertad-democracia-pueblo-cubano/

[21] ECKSTEIN, Susan. *The Immigrant Divide: How Cuban Americans Changed the U.S. and Their Homeland*. Routledge, caps. 3 (Cuban American Politics) y 4 (The Power of the Cuban American Lobby), 2009, pp. 63-122.

[22] BRANDS, Hal. *What Good Is Grand Strategy?* Cornell University Press, caps. 1 (The Problem of Grand Strategy), 2 (The Uses and Limits of Grand Strategy) y 6 (Grand Strategy and American Statecraft), 2014, pp. 1-58 y 181-200.

Sus primeras decisiones —la revisión de las flexibilizaciones adoptadas en años anteriores, el refuerzo de la coordinación con el Departamento del Tesoro en materia de sanciones y la insistencia en mantener la presión diplomática— han consolidado un marco de actuación que combina firmeza retórica con ajustes tácticos orientados a gestionar riesgos de inestabilidad.

Rubio ha reiterado públicamente esta línea, como ya hacía antes de su nombramiento, por ejemplo en su comunicado del 10 de julio de 2023, donde urgía a mantener la presión sobre el Gobierno cubano[23]. Otros actores, como la congresista María Elvira Salazar o el representante Carlos Giménez, han reforzado esta línea, articulando un discurso que combina identidad, memoria histórica y cálculo electoral[24].

A ello se suma un elemento adicional: la política hacia Cuba funciona también como política simbólica. No solo se dirige a La Habana, sino a audiencias internas que leen cada gesto como una señal de identidad política.

En este ciclo, las intervenciones del presidente en mítines en Florida, las referencias reiteradas al «régimen» en discursos oficiales y la utilización de Cuba como ejemplo de confrontación ideológica forman parte de un repertorio destinado a reforzar la cohesión de su base electoral[25].

Como muestran las crónicas recientes, parte de esta comunidad interpreta los gestos presidenciales como señales de firmeza, mientras otra los lee como expresiones de un estilo de poder que recuerda a la propia historia política de la isla[26].

En este sentido, la política hacia Cuba opera simultáneamente como política exterior y como política doméstica, lo que explica su carácter altamente instrumental.

Este entramado interno permite comprender la aparente contradicción que caracteriza la política reciente hacia la isla. La coexistencia de un discurso duro —orientado a satisfacer

[23] RUBIO, Marco. «Rubio Urges Administration to Maintain Pressure on Cuba», *U.S. Senate Press Release*. 10/7/23. Disponible en: https://www.rubio.senate.gov/news/press-releases/rubio-urges-administration-to-maintain-pressure-on-cuba/

[24] SALAZAR, M. A. «Salazar, Díaz-Balart, and Giménez Demand Strong Enforcement of U.S. Sanctions Against Cuban Regime», *Public*, Press release. 11/2/26. Disponible en: https://ebs.publicnow.com/view/A83ED8F0260A46022E5A8F32B653769B518D2EBA

[25] FRANCE 24. «¿"Toma amistosa" o no? Trump revive su retórica sobre Cuba desde Florida». 10/3/26. Disponible en: https://www.france24.com/es/am%C3%A9rica-latina/20260310-toma-amistosa-o-no-trump-revive-su-ret%C3%B3rica-sobre-cuba-desde-florida

[26] COLOMÉ, C. G. «Los cubanos de Florida, divididos tras nueve meses de Trump en el poder: "Actúa como Fidel"», *El País*. 8/9/25. Disponible en: https://elpais.com/us/2025-09-08/los-cubanos-de-florida-divididos-tras-nueve-meses-de-trump-en-el-poder-actua-como-fidel.htm

expectativas políticas internas— con decisiones pragmáticas —necesarias para evitar escenarios de inestabilidad— no responde a una incoherencia, sino a la necesidad de operar simultáneamente en distintos niveles. La ambigüedad estratégica no es solo un instrumento hacia el exterior, sino también un mecanismo para gestionar tensiones dentro del propio sistema político.

Entender esta doble lógica es esencial para interpretar tanto la volatilidad del discurso como la aparente contradicción entre la amenaza y el pragmatismo que ha caracterizado la relación bilateral en los últimos meses.

Lo que Cuba anticipa

La evolución reciente de la crisis cubana no solo permite interpretar la situación actual de la isla, sino que introduce una cuestión que atraviesa todo el debate: hasta qué punto el escenario puede evolucionar hacia formas de presión más intensas o incluso hacia algún tipo de intervención.

Esta pregunta, presente tanto en el discurso político como en la percepción pública, no surge de forma aislada, sino como resultado de la acumulación de factores que se han venido analizando: el deterioro interno, la presión externa y la creciente centralidad del Caribe en la agenda estadounidense.

Cuba no es un escenario secundario: su proximidad, su carga simbólica y su impacto inmediato en Florida, la mantienen dentro del perímetro de atención constante de Washington. En este contexto, la isla caribeña funciona como un espacio donde estas dinámicas convergen de manera especialmente visible.

La combinación de la fragilidad económica, la crisis energética y la sensibilidad política en Estados Unidos convierte a Cuba en un indicador adelantado de cómo puede evolucionar la relación entre Washington y su entorno más próximo. No se trata únicamente de una crisis nacional, sino de un escenario que condiciona decisiones estratégicas más amplias.

Uno de los elementos más relevantes es el papel creciente de la sociedad cubana como factor político. Las protestas, los estallidos espontáneos y la circulación de información alternativa han demostrado que el control estatal, aunque persistente, ya no es suficiente

para absorber el malestar acumulado.

La reciente decisión del Gobierno de indultar a más de 2.000 presos como «gesto humanitario»[27] refleja precisamente esa necesidad de aliviar tensiones en un contexto en el que la presión social ha dejado de ser episódica para convertirse en estructural.

En paralelo, las intervenciones públicas del presidente cubano, Miguel Díaz-Canel, han insistido en la defensa de la soberanía y en la denuncia de cualquier injerencia externa, evidenciando una doble preocupación: contener el desgaste interno y evitar que la crisis sea percibida desde fuera como un escenario disponible para la acción de otros[28].

Para Estados Unidos, estas dinámicas no son un elemento secundario. La evolución interna de Cuba tiene implicaciones directas en ámbitos como la migración, la seguridad marítima o la estabilidad regional, especialmente en un contexto en el que Florida continúa siendo un espacio políticamente sensible. Cuba no ocupa el centro de la agenda global, pero sí condiciona de forma inmediata el entorno estratégico estadounidense.

La dimensión energética refuerza esta lectura. Los apagones generalizados —como el registrado el 3 de abril de 2026, cuando más del 50 % del país quedó simultáneamente sin suministro eléctrico[29]— no solo afectan a la vida cotidiana, sino que erosionan la legitimidad del Estado y amplifican el descontento social.

La incapacidad para garantizar un servicio básico convierte la energía en un vector de inestabilidad que trasciende lo doméstico. Para Washington, esta fragilidad actúa como un indicador de riesgo: no en términos militares, pero sí como un factor que puede desencadenar dinámicas difíciles de contener.

A ello se suma un elemento reciente que ilustra el tipo de implicación que Estados Unidos está dispuesto a asumir en el corto plazo. La presencia del FBI en Cuba para investigar el ataque a una embarcación procedente de Florida[30] pone de manifiesto una lógica de

[27] SHERWOOD, Dave y FUENTES, Mario. «Cuba begins releasing prisoners under scrutiny of rights groups, U.S. govt», *Reuters*. 3/4/26, Disponible en: https://www.reuters.com/world/americas/cuba-begins-releasing-prisoners-under-scrutiny-rights-groups-us-govt-2026-04-03/

[28] GILBERT, Albert. «Cuba y la "opción cero": el plan imposible del Gobierno de Díaz-Canel para resistir el cerco de EE.UU.», *El Periódico*. 15/2/26. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/internacional/20260215/cuba-opcion-cero-plan-imposible-gobierno-diaz-canel-resistir-cerco-eeuu-126813778

[29] EFE. «Los apagones dejarán sin corriente este viernes hasta el 53 % de Cuba a la vez». 3/4/26. Disponible en: https://efe.com/mundo/2026-04-03/apagones-53-porciento-cuba-viernes/

[30] DW. «FBI está en Cuba para investigar incidente con lancha armada». 2/4/26. Disponible en: https://www.dw.com/es/fbi-est%C3%A1-en-cuba-para-investigar-incidente-con-lancha-armada-procedente-de-eeuu/a-76644823

intervención limitada, puntual y operativa.

Este tipo de actuaciones no responden a una estrategia de confrontación abierta, pero sí reflejan una creciente imbricación entre la seguridad interior y la política exterior en un espacio donde la proximidad reduce los márgenes de separación entre ambos planos.

En paralelo, el discurso político en Washington continúa oscilando entre presión y contención. Las declaraciones del secretario de Estado Marco Rubio —«la única cosa peor que un comunista es un comunista incompetente»— no solo expresan una posición ideológica, sino que funcionan como un recordatorio de que ciertos sectores del Gobierno buscan fijar los límites de cualquier aproximación a La Habana, más que abrir espacios de negociación[31].

La acumulación de crisis externas ha empezado a generar un desgaste visible en la sociedad estadounidense. La prolongación de conflictos en distintos escenarios, el impacto de las tensiones en Oriente Medio sobre los precios energéticos y el aumento del coste de vida han alimentado una percepción de saturación que condiciona cualquier debate sobre la implicación exterior.

La experiencia acumulada en las últimas décadas ha consolidado la idea de que las intervenciones tienden a prolongarse, a encarecerse y a trasladar sus costes al ámbito doméstico, especialmente en forma de inflación energética y presión sobre el poder adquisitivo.

En este contexto, cualquier escenario de actuación en Cuba no se evalúa solo en términos geopolíticos, sino también en función de su efecto inmediato sobre el votante medio, lo que introduce un límite claro a la disposición de Washington para asumir nuevos costes políticos[32].

A diferencia de otros escenarios más lejanos, la proximidad geográfica amplifica esa percepción de riesgo: una crisis en la isla puede traducirse rápidamente en presión migratoria, tensiones en Florida o efectos económicos perceptibles en el corto plazo.

Por ello, la cuestión central deja de ser si Estados Unidos puede intervenir y pasa a ser

[31] 14 y MEDIO. «Marco Rubio sobre Cuba: La única cosa peor que un comunista es un comunista incompetente». 27/3/26. Disponible en: https://www.14ymedio.com/cuba/marco-rubio-cuba-unica-cosa_1_1125135.html
[32] SMELTZ, Dina *et al*. «The Growing Partisan Divide on U.S. Foreign Policy», *Chicago Council on Global Affairs*. 2026. Disponible en: https://globalaffairs.org/research/public-opinion-survey/2025-survey-public-opinion-us-foreign-policy

en qué condiciones podría hacerlo sin asumir un coste político difícilmente gestionable. La combinación de fatiga social, de sensibilidad económica y de presión electoral actúa como un factor de contención que limita el margen para cualquier escalada directa, incluso en un contexto de creciente presión estratégica.

Este clima no implica un repliegue automático, pero sí introduce restricciones claras. Cuba se sitúa así en una posición ambivalente: lo suficientemente relevante como para no ser ignorada, pero no lo bastante prioritaria como para justificar una intervención abierta en un contexto de sobrecarga internacional y de presión económica interna.

Esta tensión ayuda a explicar el tipo de actuación que se está consolidando: presión sostenida, contactos selectivos y respuestas puntuales orientadas a evitar escenarios de mayor desestabilización.

En este marco, la posibilidad de una intervención directa en la isla se mantiene, por el momento, en un plano improbable. Sin embargo, la cuestión relevante no es tanto su inmediatez como su progresiva normalización en el debate público.

La combinación de declaraciones políticas, deterioro interno y percepción de oportunidad ha desplazado los límites de lo imaginable, incorporando escenarios que hasta hace poco quedaban fuera del análisis. No se trata de que la intervención sea inminente, sino de que ha dejado de situarse fuera del marco de lo plausible[33].

Esta lógica no se limita a la relación bilateral. El entorno regional observa la evolución de la crisis cubana como un indicador de hasta qué punto Washington está dispuesto a combinar presión, cooperación e implicación directa en función de la estabilidad.

Esta evolución se produce en un contexto hemisférico donde otros actores siguen de cerca el caso cubano. Países como Venezuela o Haití leen la gestión estadounidense de la crisis como una señal sobre los márgenes reales de actuación de Washington.

El Caribe, en su conjunto, percibe que la proximidad geográfica y la fragilidad interna pueden activar respuestas más rápidas, más flexibles y menos visibles que en otros

[33] Este fenómeno de desplazamiento en el discurso público se conoce en ciencia política como la Ventana de Overton. El concepto describe cómo una idea pasa de ser considerada radical o impensable a ser percibida como una opción legítima y discutible a medida que se introduce de manera recurrente en el debate mediático y político. Para profundizar en este modelo de normalización de narrativas, véase: Mackinac Center for Public Policy: The Overton Window. https://www.mackinac.org/7504

escenarios.



Figura 3. El Caribe como *mare nostrum* estadounidense. Elaboración propia

En última instancia, lo que Cuba anticipa no es un desenlace concreto, sino una forma de actuación. La isla se ha convertido en un espacio donde se ensaya una gestión basada en presión calibrada, intervenciones puntuales y una ambigüedad estratégica que evita compromisos irreversibles.

Este enfoque no busca resolver la crisis, sino impedir que derive en escenarios difíciles de contener en un entorno que Estados Unidos no puede permitirse desatender. Porque en el Caribe, las crisis rara vez estallan de golpe, pero sí pueden dejar de ser gestionables.

Conclusión

Visto en perspectiva, la política exterior estadounidense hacia el Caribe —y hacia Cuba de manera prominente— parece estar abandonando la inercia del «aislamiento rutinario» para transitar hacia una fase de activismo oportunista y multidimensional.

Este giro no surge de un diseño lineal, sino de la convergencia entre una crisis sistémica en la isla y una Administración en Washington que, en un entorno internacional saturado

de frentes abiertos, ha redescubierto la proximidad geográfica no como una carga logística, sino como una ventaja operativa.

En un ciclo político marcado por la simultaneidad de crisis, el Caribe reaparece como un espacio donde la rapidez de los efectos y la sensibilidad doméstica obligan a actuar con una mezcla de contundencia y flexibilidad.

La progresiva normalización del debate sobre una intervención —en cualquiera de sus gradaciones, desde la presión diplomática extrema hasta escenarios de ruptura— no debe interpretarse como el anuncio de una acción inminente. Responde, más bien, a la construcción de una arquitectura de disuasión y precondicionamiento que desplaza deliberadamente la frontera de lo «impensable».

Al combinar retórica de alta intensidad con ambigüedad estratégica, Washington recupera una iniciativa que había perdido en otros escenarios, obligando al Gobierno cubano a gestionar su supervivencia bajo la sombra permanente de opciones que antes quedaban fuera del análisis racional.

Al mismo tiempo, esta renovada centralidad del entorno inmediato cumple una función geopolítica mayor: la contención de actores extrarregionales en un momento de competencia global. El refuerzo de la influencia estadounidense en el arco caribeño envía una señal inequívoca sobre la vigencia de las zonas de interés vital.

Cuba deja así de ser un vestigio de la Guerra Fría para convertirse en el laboratorio donde se ensayan las nuevas lógicas de poder hemisférico, basadas en sanciones quirúrgicas, canales discretos de comunicación y una presión sostenida orientada a forzar ajustes tácticos que garanticen la estabilidad del golfo de México.

El éxito de esta postura dependerá de la capacidad de la Administración estadounidense para equilibrar su proyección de fuerza con el pragmatismo necesario para evitar que la presión derive en un colapso incontrolado con consecuencias migratorias o humanitarias difíciles de absorber.

Pero lo que parece indudable es que el Caribe ha dejado de ser un frente periférico. En un mundo donde la simultaneidad de crisis redefine las prioridades estratégicas,

Washington parece haber asumido que para proyectar poder globalmente debe, antes, asegurar sin ambigüedades su hegemonía en su propio *mare nostrum*.

Rocío de los Reyes Ramírez
Analista principal del IEEE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

33/2026 28 de abril de 2026

María del Mar Hidalgo García

Tailandia y Camboya: una frontera de fricción

Tailandia y Camboya: una frontera de fricción

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025.

Resumen:

En 2025, las relaciones entre Tailandia y Camboya han estado marcadas por tensiones históricas relacionadas con la disputa fronteriza en torno a varios puntos de la frontera muy importantes desde el punto de vista religioso y cultural para ambas naciones.
A lo largo del año, se han producido varias situaciones de conflicto en estas áreas fronterizas. Los enfrentamientos más graves tuvieron lugar entre el 24-28 de julio, que generaron más de cuarenta víctimas mortales y más de trescientos mil desplazados. Con el objetivo de disminuir las tensiones, la ASEAN, China y EE. UU. han intensificado su papel mediador, lo que logró un alto el fuego. Sin embargo, a pesar de los intentos de negociación de los agentes externos, el nacionalismo y las demandas históricas siguen siendo obstáculos para una solución definitiva entre Tailandia y Camboya.
El conflicto continúa siendo un tema de fricción en las relaciones bilaterales, con ambos países buscando el reconocimiento de sus derechos territoriales, mientras que la comunidad internacional presiona por una resolución pacífica.

Palabras clave:

Camboya, Tailandia, Preah Vihear, Ta Moan Thom.

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.

Thailand and Cambodia: a border of friction

Abstract:

In 2025, relations between Thailand and Cambodia have been marked by historical tensions related to the border dispute surrounding several religiously and culturally significant border points for both nations.
Throughout the year, several conflicts have occurred in these border areas. The most serious clashes occurred between July 24 and 28, resulting in more than 40 deaths and more than 300,000 displaced persons. In an effort to ease tensions, ASEAN, China, and the United States have stepped up their mediating role, achieving a ceasefire. However, despite attempts at negotiation by external actors, nationalism and historical demands remain obstacles to a definitive solution between Thailand and Cambodia.
The conflict continues to be a source of friction in bilateral relations, with both countries seeking recognition of their territorial rights, while the international community pushes for a peaceful resolution.

Keywords:

Cambodia, Thailand, Preah Vihear, Ta Moan Thom.

Antecedentes

Durante más de un siglo Tailandia y Camboya se han disputado la soberanía de varios puntos no demarcados a lo largo de su frontera terrestre de 817 km. De todos ellos, el centro de las disputas ha tenido lugar, principalmente, en los alrededores de los antiguos templos hindúes de Ta Moan Thom y el Preah Vihear que datan del siglo XI y cuya propiedad es reclamada por los dos países.

La frontera entre ambos países se estableció en 1904 mediante la firma de un acuerdo entre el entonces Reino de Siam —actual Tailandia— y Francia, que ocupaba el territorio que ahora es Camboya como potencia colonial. Este Tratado disponía que la frontera debía seguir la línea de la divisoria de aguas entre la cuenca del Nam Sen y el Mekong, por un lado, y la cuenca del Nam Moun, por el otro lado, siendo esta división, por naturaleza, un elemento físico fijo. El resultado fue dejar el templo de Preah Vihear (Phra Viharn, en tailandés) en territorio tailandés[1].

El Tratado Franco-Siamés de 1907 redibujó el mapa, lo que puso en peligro el control tailandés sobre varios sitios religiosos y culturalmente significativos, incluido el famoso templo de Preah Vihear. Tailandia (entonces todavía Siam) firmó el tratado, pero el resentimiento y la controversia persistieron. Desde 1907, el monumento de Preah Vihear se encuentra bajo la jurisdicción de un organismo público, los Servicios Arqueológicos de Camboya[2].

El templo y sus alrededores se convirtieron en el epicentro simbólico y estratégico de la contienda territorial. Durante la Segunda Guerra Mundial, cuando Francia estaba bajo ocupación nazi y Japón había ganado el control de la mayor parte del sudeste asiático, Tailandia aprovechó la oportunidad para ocupar gran parte de la frontera en disputa apropiándose de áreas que pertenecían, según el tratado de 1907, a Camboya. Después de la guerra, Tailandia fue desalojada de estas áreas, pero el trauma de estas pérdidas ha permanecido en la memoria nacionalista de la sociedad tailandesa.

Años más tarde, las autoridades tailandesas consideraron que la demarcación real de la frontera se desviaba del texto de aquel tratado de 1904, incluido el territorio alrededor del templo de Preah Vihear y otros puntos fronterizos. Camboya acudió a la Corte

[1] Véase: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/45/9259.pdf
* Todos los enlaces están activos a fecha 12 de octubre de 2025.
[2] Véase: https://www.icj-cij.org/sites/default/files/case-related/45/9249.pdf

Internacional de Justicia para defender la propiedad del templo de Preah Vihear. La Corte dictaminó que el templo pertenecía a Camboya en 1962[3], pero Tailandia no estuvo conforme con esa resolución, aunque la aceptó. La insatisfacción de la sociedad siguió siendo alta con la resolución, especialmente, entre las facciones nacionalistas en la política tailandesa y por este motivo las reclamaciones de propiedad no finalizaron por parte de Tailandia.

En 2000, los dos países acordaron establecer una Comisión Mixta de Fronteras para abordar de manera pacífica las reclamaciones, pero se ha avanzado poco en la solución de controversias[4].

Estas reclamaciones sobre la propiedad de sitios históricos han aumentado la tensión nacionalista entre los dos países, sobre todo, en 2003, cuando un grupo de violentos incendiaron la embajada tailandesa y varios negocios tailandeses en Phnom Penh en respuesta a un supuesto comentario de una estrella de telenovelas tailandesa, Suvanant Kongying, que cuestionaba la jurisdicción sobre el templo de Angkor Wat de Camboya[5].

La tensión en la frontera entre los dos países aumentó en 2008 después de que Camboya propusiera incluir el templo de Preah Vihear en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco[6]. Durante los siguientes años se sucedieron varios altercados, entre los que cabe destacar los ocurridos en 2011, que provocaron más de una docena de víctimas.

En ese momento, Camboya recurrió de nuevo la CIJ y le pidió que aclarara un fallo de 1962 en el que el mismo tribunal le otorgaba la soberanía sobre el templo, pero no especificaba nada sobre el territorio circundante y que emitiera medidas para evitar nuevos enfrentamientos militares. En 2013, la CIJ reafirmó que todo el promontorio del templo se encontraba dentro del territorio camboyano[7].

Tras más de una década sin choques de gran escala desde los enfrentamientos de 2011, la tensión fronteriza ha experimentado un repunte preocupante desde principios del 2025.

[3] Véase: https://www.icj-cij.org/case/45
[4] El texto del acuerdo se puede ver en: https://sokheounpang.wordpress.com/wp-content/uploads/2010/08/mou-2000-eng.pdf
[5] Véase: https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2003-feb-03-fg-cambo3-story.html
[6] Véase: https://whc.unesco.org/en/statesparties/kh/
[7] Véase: https://news.un.org/es/story/2013/11/1287071

En febrero de este año, un grupo de camboyanos escoltados por tropas cantaron su himno nacional en Ta Moan Thom —otro antiguo templo hindú que ambos países reclaman—, antes de ser detenidos por soldados tailandeses[8].

Esta situación de tensión latente volvió a estallar el 28 de mayo, cuando un soldado camboyano murió cerca del «Triángulo Esmeralda» durante un breve intercambio de disparos. Tailandia calificó este incidente de defensa y Camboya de provocación por incursión militar[9].

Después del enfrentamiento del 28 de mayo, ambas partes se reunieron en Phnom Penh el 14 de junio en el marco de la Comisión Conjunta de Fronteras para comenzar las conversaciones que habían estado estancadas durante trece años. Si bien no se logró un avance considerable, ambas partes se comprometieron rápidamente aliviar la tensión y evitar más conflictos[10]. Parecía que las relaciones entre Camboya y Tailandia estaban mejorando después de la reunión de la Comisión, pero, por desgracia, los acontecimientos siguientes pronto desvanecieron el espíritu optimista reinante.

En un esfuerzo para reducir la situación de tensión, la primera ministra tailandesa Paetongtarn Shinawatra, llamó a Hun Sen el 15 de junio, de modo que confió en que las buenas relaciones que tenían su padre, Thankin, con Hun Sen podrían acabar con las hostilidades. Pero la jugada no le salió bien, ya que la conversación se filtró y, en ella, Shinawatra criticaba a un comandante del ejército tailandés por provocar el conflicto. A pesar de que más adelante argumentó que solo se trataba de una táctica de negociación para promover un acercamiento con el líder camboyano y lograr así una resolución pacífica de la disputa territorial, la afirmación provocó una crítica pública y la retirada de sus socios de coalición en el Gobierno por considerar que Shinawatra había causado un daño a la integridad, la soberanía y el ejército de Tailandia.

Después de solo diez meses en el poder, el 1 de julio, el tribunal constitucional de Tailandia suspendió a Shinawatra de sus funciones como primera ministra, aunque permaneció en el Gabinete como ministra de cultura. El 3 de julio el exministro de Defensa Phumtham Wechayachai, de 71 años, asumió el cargo de primer ministro

[8] Véase: https://www.eurasiareview.com/13052025-are-thai-cambodian-military-tensions-at-the-ta-moan-thom-temple-rocking-asean-solidarity-oped/
[9] Véase: https://www.swissinfo.ch/spa/los-ej%C3%A9rcitos-de-tailandia-y-camboya-intercambian-disparos-en-zona-fronteriza-en-disputa/89424232
[10] Véase: https://kyotoreview.org/issue-40/hun-sen-burns-thaksin-shinawatra-to-the-ground/

interino de Tailandia. Finalmente, Shinawatra fue destituida el 29 de agosto por el Tribunal Constitucional de Tailandia «por violación del código ético» inherente al cargo[11].

Sumida en esta crisis política interna, Tailandia tuvo que hacer frente al agravamiento de los conflictos fronterizos con Camboya que continuaban con una tendencia creciente.

Entre el 22 y el 24 de junio, ambos países cerraron su frontera. Tailandia alegó motivos de seguridad y lucha contra el crimen transfronterizo. El Gobierno camboyano reitiró que los cierres fueron iniciados únicamente por la parte tailandesa y, por lo tanto, no justifican negociaciones bilaterales[12]. Durante julio, se intensificó el despliegue militar con la construcción de infraestructuras, fortificaciones y movimiento de artillería en zonas clave como Chong Bok (punto fronterizo entre la provincia tailandesa de Ubon Ratchathani y la camboyana de Preah Vihear) y el área del templo Ta Muen Thom.

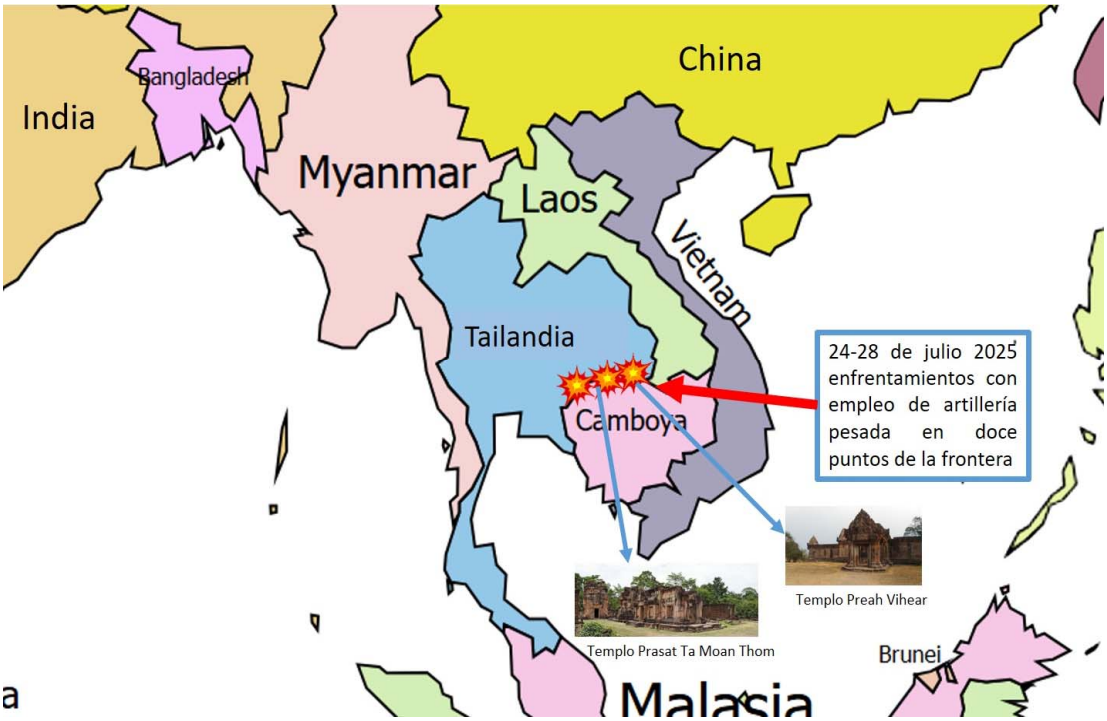


Figura 1. Frontera entre Tailandia y Camboya. Ubicación de los templos. Fuente: elaboración propia

[11] Véase: https://cnnespanol.cnn.com/2025/08/29/mundo/primera-ministra-tailandia-destituida-trax
[12] Véase: https://cambodianess.com/article/cambodia-confirms-thai-militarys-entire-border-closure

El 16 de julio, una patrulla del Ejército de Tailandia efectuaba una ronda de patrullaje en las áreas fronterizas de la provincia de Ubon Ratchathani, limítrofe con Camboya. De repente, una mina antipersona estalló bajo sus pies y dejó el saldo de tres soldados heridos. Una semana después, el 23 de julio, otro contingente tailandés sufría un nuevo incidente con minas antipersona en un área colindante a la del primer episodio. En este contexto de crecientes tensiones, en Bangkok se impuso una narrativa en torno a los sucesos: las minas eran de reciente colocación, no remanentes de pasados conflictos[13].

Tailandia cerró los pasos fronterizos, expulsó al embajador camboyano del país y retiró a su máximo representante de Nom Pen. Acusó a Camboya de violar la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonal, conocida como la Convención de Ottawa, que prohíbe las minas antipersona. Por su parte, Camboya lo negó sugiriendo que los soldados tailandeses se habían desviado de las rutas de patrulla acordadas mutuamente y que las minas eran remanentes de conflictos pasados[14] y pidió investigaciones internacionales. Además, el Ministerio de Defensa de Camboya instó a Tailandia a respetar los acuerdos de patrulla establecidos en un Memorando de Entendimiento firmado en el año 2000[15].

Desde ese momento, las relaciones entre ambos se degradaron significativamente. La situación escaló los días 24 y 25 de julio, el Ejército Real de Tailandia lanzó la operación Yuttna Bodin, una operación terrestre y aérea coordinada destinada a defender la soberanía tailandesa tras la intensificación de los ataques transfornterizos por parte de las fuerzas camboyanas[16].

Durante los días 24 y 28 de julio, hubo enfrentamientos en doce puntos críticos a lo largo de la frontera, los peores en más de una década, intercambiando fuego de artillería pesada. El enfrentamiento provocó alrededor de cuarenta víctimas mortales y desplazó a casi trescientas mil personas, destruyó casas y granjas y derrumbó la infraestructura.

Ambas partes se acusaron mutuamente de iniciar los disparos. Tailandia utilizó aviones F-16 y artillería tailandesa para áreas alrededor del templo Preah Vihear. Camboya lo interpretó como un ataque cultural y un intento de «borrado histórico», en palabras del

[13] Véase: https://www.mfa.go.th/en/content/protest-against-the-use-of-anti-personnel-mines-en
[14] Véase: https://www.khmertimeskh.com/501720759/cambodia-rejects-thai-accusations-over-border-landmine-incident-cites-violation-of-agreed-patrol-routes/
[15] Véase: https://pressocm.gov.kh/en/archives/113007
[16] Véase: https://www.thaienquirer.com/55490/royal-thai-army-launches-operation-yuttha-bodin-amid-rising-border-clashes-with-cambodia/

rapero Vannda (figura muy popular e influyente en el país). Por su parte, Camboya también había desplegado lanzacohetes montados en camiones, que, según Tailandia, se han utilizado para atacar áreas civiles.

Después de los esfuerzos de Malasia —que ostenta la presidencia del bloque regional de la ASEAN en 2025— Estados Unidos y China, para llevar a ambas partes a la mesa, los líderes de los dos países acordaron durante poner fin a las hostilidades, reanudar las comunicaciones directas y crear un mecanismo para implementar el alto el fuego.

Situación actual

El alto el fuego entre Tailandia y Camboya, firmado en Putrajaya el 28 de julio, ha sido ampliamente elogiado como un triunfo diplomático. Negociado por Malasia y apoyado por socios estratégicos como China, Japón y Estados Unidos, este acuerdo ofrece una rara oportunidad de reducir uno de los conflictos más sensibles del sudeste asiático. Sin embargo, a pesar de este progreso, las sospechas sobre su fragilidad siempre han estado presentes. Desde que se acordó la tregua, ambas partes se han acusado entre sí de violarla.

A principios de agosto, circuló un controvertido informe que acusaba a Tailandia de planear un ataque con misiles GPS dirigido contra el presidente del Senado Hun Sen y su hijo, el primer ministro camboyano[17]. Estas acusaciones fueron rápidamente rechazadas por las autoridades tailandesas y, desde Camboya, se hizo un llamado a medios de comunicación y ciudadanía para actuar con cautela y responsabilidad, advirtiendo que la difusión de narrativas no verificadas pone en riesgo la estabilidad de una paz que sigue siendo muy débil.

El 4 de agosto, durante una acción de patrullaje en un área fronteriza en la provincia de Sisaket (530 kilómetros al noreste de Bangkok), tres efectivos tailandeses fueron víctimas de la explosión de una mina, al parecer remanente de conflictos pasados[18]. Tras el hecho, el Ministerio de Asuntos Exteriores acusó a Camboya de violar su soberanía y el derecho internacional e incumplir el alto el fuego concertado. Sin embargo, Camboya

[17] Véase: https://www.khaosodenglish.com/
[18] Véase: https://www.dw.com/en/three-thai-soldiers-injured-by-landmine-on-cambodian-border/a-73585330

ha rechazado estas acusaciones, y alegó, una vez más, que la presencia de minas es resultado de conflictos anteriores.

Además, el asunto de los prisioneros agravó la tensión. Tailandia devolvió a dos soldados camboyanos heridos, pero retiene a dieciocho, considerados «prisioneros de guerra». Camboya exige su liberación inmediata, mientras el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) confirma su buen estado de salud[19].

Para evitar la escalada del conflicto, el 7 de agosto Camboya y Tailandia acordaron nuevas medidas para reforzar el cese al fuego fronterizo. Las dos partes reafirmaron su compromiso con el alto el fuego firmado del 28 de julio y acordaron permitir que los observadores de la ASEAN monitoreen la situación. Además, en la Sesión Extraordinaria del Comité General de Fronteras (GBC) entre Tailandia y Camboya se firmó un acuerdo de implementación del alto al fuego de trece puntos entre ambos países.

Los puntos clave del acuerdo son los siguientes:

1 Cesar el uso de todo tipo de armas, incluidos los ataques contra civiles, bienes civiles y objetivos militares en todos los casos y zonas.

2 Mantener el estado actual de despliegue de tropas, vigente desde el 28 de julio de 2015, sin movimientos ni patrullajes de tropas hacia la posición de la otra parte.

3 Abstenerse de aumentar el número de tropas a lo largo de toda la frontera entre Tailandia y Camboya. 4. Abstenerse de acciones provocadoras que puedan intensificar las tensiones, lo que incluye la actividad militar que ingrese al espacio aéreo, territorio o posiciones de la otra parte a partir del alto el fuego del 28 de julio de 2025, y abstenerse de construir infraestructura militar más allá de su propio bando.

4 Abstenerse de usar la fuerza contra civiles o bienes de carácter civil en todas las circunstancias.

5 Cumplir con los Convenios de Ginebra: tratamiento de los soldados capturados y traslado de los heridos a los centros médicos de la otra parte, según la capacidad de estos. Los soldados capturados serán liberados y repatriados de inmediato tras

[19] Véase: https://www.nationthailand.com/news/asean/40053555

el cese de las hostilidades activas. Facilitar el regreso digno y oportuno de las personas fallecidas.

6 En caso de conflicto armado, ambas partes tratarán los asuntos a nivel local a través de los mecanismos bilaterales existentes para evitar que la situación se agrave.

7 Mantener comunicaciones regulares entre todas las zonas del ejército, regiones y unidades militares a lo largo de la frontera. 8.2 Convocar una reunión del Comité de Coordinación Regional (CRC) dentro de las dos semanas siguientes a la Sesión Extraordinaria del Comité de Gobernanza de la República Popular de China (GBC) del 7 de agosto de 2025.

Mantener una comunicación regular y directa entre ministros y jefes de las fuerzas de defensa.

8 Abstenerse de difundir información falsa o noticias falsas.

9 Ambas partes deben implementar el entendimiento común alcanzado el 28 de julio de 2025, lo que incluye el alto el fuego y la formación de un equipo de observadores de la ASEAN liderado por Malasia.

10 Se acordó que los CRC de cada zona implementarán el acuerdo de alto el fuego, coordinado y observado por el equipo de observadores de la ASEAN liderado por Malasia. Los CRC se reunirán periódicamente y presentarán informes al GBC a través de sus respectivas cadenas de mando nacionales. 12. A la espera del establecimiento del equipo de observadores de la ASEAN, liderado por Malasia, se utilizará un equipo de observadores provisional, compuesto por agregados de defensa de los países miembros de la ASEAN acreditados en Tailandia y Camboya, para supervisar la implementación del alto el fuego en ambas partes.

11 Se celebrará una reunión del Comité de Alto Nivel un mes después del 7 de agosto de 2025 (en un lugar a convenir). De lo contrario, se deberá convocar de inmediato una reunión extraordinaria del Comité para debatir el alto el fuego.

El acuerdo requiere que las fuerzas se retiren y los refuerzos se detengan, pero no especifica quién supervisará esto o quién tiene la autoridad para intervenir si se rompen las reglas. Sin un tercero neutral, confiable y con buenos recursos en el terreno, el alto el fuego podría fracasar fácilmente. Los monitores actuales de Malasia, China, Japón

y Estados Unidos están presentes, pero su cobertura es limitada dado el vasto y complejo terreno.

Camboya ha reafirmado repetidamente su compromiso con el acuerdo de alto el fuego alcanzado el 28 de julio de 2025 en Putrajaya, así como con los resultados de trece puntos de la reunión extraordinaria del Comité General de Fronteras Camboya-Tailandia el 7 de agosto de 2025 en Kuala Lumpur. Sin embargo, continua en su lucha por apostar por la justicia internacional para resolver cuestiones no resueltas y delicadas que podrían aumentar las tensiones. De hecho, Camboya las disputas por lo que ha recurrido de nuevo ante la CIJ para solicitar dictamen en otras cuatro áreas fronterizas que cubren el templo de Ta Muen Thom, otros dos sitios de templos Ta Muen Tauch y Ta Krabei, así como Mom Bei.

Sin embargo, Tailandia no ha reconocido los fallos anteriores de la CIJ sobre la disputa y quiere resolverla bilateralmente. La agitación y la asertividad del ejército sobre la disputa fronteriza con Camboya han vuelto a poner el foco en el poderoso Ejército de Tailandia y su animosidad contra la familia Shinawatra, cuyos gobiernos derrocó en los golpes de Estado de 2006 y 2014[20]. Ante la posibilidad de un nuevo golpe de Estado, el Ejército ha comunicado su compromiso con los principios democráticos, la monarquía constitucional y la protección de la soberanía nacional a través de marcos legales establecidos y mecanismos institucionales.

Este compromiso del Ejército tailandés sobre la protección de la soberanía nacional encuentra su apoyo en el aumento del sentimiento nacionalista vinculado a la soberanía sobre sitios culturalmente significativos por parte de la población. Este aumento del nacionalismo puede estar motivado también por las inquietudes desatadas por el Gobierno talilandés de negociar con Camboya para explorar conjuntamente los recursos energéticos en áreas marítimas no demarcadas, y advierte que tal medida podría arriesgar a Tailandia a perder la isla de Koh Kood en el Golfo de Tailandia[21].

El 30 de septiembre el primer ministro tailandés Anutin Charnvirakul dijo que el Gobierno quiere consultar la opinion publica sobre la cancelacion de dos memorandos de entendimiento (MOU) controvertidos con Camboya relacionados con la delimitación de

[20] Véase: https://www.emol.com/noticias/Internacional/2025/07/24/1173032/conflicto-camboya-tailandia-frontera-datos.html
[21] Véase: https://www.asiamediacentre.org.nz/could-koh-kood-become-a-dispute-between-thailand-and-cambodia

fronteras y las reclamaciones marítimas[22]. Según él, los dos acuerdos firmados hace más de veinte años no impidieron los enfrentamientos fronterizos ni resolvieron las disputas[23].

Esta decisión está motivada por el suceso ocurrido el 27 de septiembre en donde soldados tailandeses detonaron repentinamente morteros y rifles contra una posición del ejercito camboyano en la zona de An Ses cerca de la frontera[24].

Tailandia y Camboya tuvieron una confrontación diplomática en la 80.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas cuando el viceprimer ministro y ministro de Asuntos Exteriores de Camboya Prak Sokhonn acusó a Tailandia de aplicar la ley marcial con la consiguiente reubicación forzada de civiles camboyanos como una forma de violencia racista y de estar utilizando la fuerza en lugar de los mecanismos acordados para resolver las disputas fronterizas[25].

En su discurso, Sokhonn criticó a los vecinos por basarse en mapas unilaterales en lugar de mapas internacionales establecidos por tratados vinculantes, acciones que considera que debilitan los esfuerzos para construir confianza y paz[26].

Por su parte, el ministro de Relaciones Exteriores tailandés, Sihasak Phuangketkeow, acusó a Camboya de iniciar el conflicto «con la intención de expandir una disputa fronteriza a un conflicto nacional y internacionalizarlo aún más»[27].

Consecuencias económicas

La crisis fronteriza se ha extendido del campo de batalla a la economía. Hun Sen ha alentado la población a boicotear los productos y la moneda de Tailandia, y usar la moneda camboyana o los dólares estadounidenses. Por otro lado, los conflictos fronterizos han llevado a muchos trabajadores migrantes camboyanos a regresar a casa desde Tailandia; en muchos casos, sin siquiera notificar a sus empleadores. Tailandia fue un destino clave para la migración laboral desde Camboya, de modo que representa

[22] Los dos documentos incluyen el MOU43 sobre la delimitacion de fronteras firmado en 2000 y el MOU44 sobre las reclamaciones superpuestas en la plataforma continental firmado en 2001.
[23] Véase: https://es.laodong.vn/the-gioi/thai-lan-xem-xet-huy-ban-ghi-nho-ve-bien-gioi-voi-campuchia-1584185.ldo
[24] Véase: https://www.nationthailand.com/news/general/40056014
[25] Véase: https://www.khmertimeskh.com/501767784/cambodia-slams-thailands-racist-violence-at-un/
[26] Véase: https://www.khmertimeskh.com/501763788/cambodia-and-thailand-clash-at-un/
[27] Véase: https://www.anews.com.tr/world/2025/09/28/cambodian-thai-top-diplomats-take-border-conflict-to-un-general-assembly

el 93 % del flujo migratorio del país, que supone alrededor de 1,2 millones de personas. Solo a través de Poipet 786 899 trabajadores migrantes regresaron al país entre el 24 de julio y el 31 de agosto, según las autoridades de inmigración camboyanas, y es probable que más hayan regresado desde entonces. Como resultado, Tailandia se ha enfrentado a costos crecientes debido a la escasez de mano de obra, mientras que Camboya ha experimentado un aumento del desempleo y una fuerte disminución de las remesas, que en 2024 totalizaron 2800 millones de dólares.[28]

Pero, quizá, el aspecto que más influye en las consecuencias económicas del conflicto fronterizo está relacionado con el lucrativo negocio de los casinos. Los casinos fronterizos en Camboya son una importante fuente de ingresos para el Gobierno y varios se han visto obligados a cerrar durante este período. Camboya ahora alberga, aproximadamente, ciento casinos, lo que la convierte en la capital del juego del sudeste asiático, la mayoría concentrada a lo largo de la frontera tailandesa. El centro más grande es Poipet, en la provincia de Banteay Meanchey, frente al distrito tailandés de Aranyaprathet en Sa Kaeo, donde se estima que el 80 % de los jugadores son ciudadanos tailandeses[29].

Además de las consecuencias económicas por la paralización de la actividad, algunos analistas señalan que entre las posibles fuentes de conflicto fronterizo actual entre Camboya y Tailandia está el plan de este último de abrir casinos legalizados y centros de entretenimiento para atraer inversiones y frenar el juego ilegal cerca de la frontera con Camboya. Esto sería una pérdida de ingresos para Camboya, así como una pérdida de las lucrativas operaciones de lavado de dinero[30].

Consecuencias humanitarias

Mientras tanto, la respuesta humanitaria está tardando en materializarse. En los primeros días del conflicto, decenas de miles fueron desplazados con poco acceso a refugio, alimentos o atención médica. Las instituciones locales, como los templos y las escuelas budistas, actuaron como refugios de emergencia, pero la ayuda internacional

[28] Véase: https://thediplomat.com/2025/10/cambodia-is-beginning-to-feel-the-economic-costs-of-the-border-conflict-with-thailand/
[29] Véase: https://www.nationthailand.com/news/asean/40051074
[30] Véase: https://www.trtworld.com/article/ab3b547974fc

fue limitada y, en gran medida, reactiva. Hasta la fecha, no existen planes vinculantes para la recuperación, compensación o reintegración de las comunidades afectadas.

Actores externos

Si bien tanto Estados Unidos como China desempeñaron un papel clave en el fomento del alto el fuego en julio de 2025, la realidad es que su participación está siendo limitada en la consecución de un acuerdo que ponga fin a las tensiones fronterizas. La diplomacia silenciosa de China basada en sus intereses estratégicos ha contribuido a desescalar la situación del conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya.

Estados Unidos

Por su parte, el presidente Trump no invocó el tratado de defensa entre Estados Unidos y Tailandia ni habló de estabilidad regional. En cambio, buscó su instrumento característico: la coerción económica.[31] Este afirmó que no concluiría acuerdos comerciales con ellos si continuaban los combates. Estados Unidos estableció un gravamen del 19 % sobre las importaciones de Tailandia y Camboya después del alto el fuego, por debajo del 36 % al que se enfrentaban originalmente[32].

El papel de Trump en la mediación del conflicto está siendo especialmente relevante, sobre todo, por su enfoque conciliador y pacífico. De hecho, el primer ministro camboyano, Hun Manet, nominó al presidente de Estados Unidos para un Premio Nobel de la Paz y le atribuyó una «diplomacia innovadora» que puso fin a los enfrentamientos militares[33]. Trump también se ha comprometido a prestar ayuda económica de unos 675 000 dólares a Camboya para eliminar las minas presentes en el país remanentes de conflictos anteriores, lo que supone una excepción de la política de Trump dirigida a eliminar la ayuda al desarrollo[34].

[31] Véase: https://www.9dashline.com/article/five-days-that-shook-asean-how-the-cambodia-thailand-border-clash-became-a-superpower-showdown
[32] Véase: https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/3328362/thailand-snubs-trumps-mediation-tells-cambodia-remove-border-troops
[33] Véase: https://edition.cnn.com/2025/08/07/world/cambodia-trump-nobel-prize-intl-hnk
[34] Véase: https://apnews.com/article/cambodia-us-land-mines-foreign-aid-c3e3b3e9a98bca75504ad8a3d8e723d2

Esta nueva diplomacia también se ha visto reflejada en la carta enviada por Trump al primer ministro tailandés Anutin Charnvirakul, a través de la cual su voluntad de ayudar a mediar en la situación fronteriza entre Tailandia y Camboya[35]. El Gobierno de Tailandia ha manifestado que se podría iniciar una conversación para resolver definitivamente el conflicto si Camboya retiraba las armas pesadas de las áreas fronterizas, eliminaba las minas terrestres, tomaba medidas enérgicas contra los estafadores de Internet y reubicaba a sus ciudadanos de las tierras fronterizas que Tailandia considera suyas[36].

China

Desde el inicio del conflicto, China ha promovido activamente las conversaciones por la paz[37]. Sus intereses geoestratégicos y económicos en Camboya están en juego y puede verse afectados si las disputas fronterizas se agravan. Por este motivo, China está fomentado que Camboya resuelva la disputa con Tailandia a través del diálogo y la negociación lo antes posible[38].

Uno de los principales intereses geoestratégicos de China en Camboya es la base naval de Ream, en el extremo sur de Camboya. Las imágenes satelitales cronológicas muestran el desarrollo de un gran muelle entre diciembre de 2023 y octubre de 2024 construido por China casi idéntico al muelle de 363 metros de largo en la base de Yibuti, y lo suficientemente largo como para que el portaaviones más grande de China pueda atracar[39].

EE. UU. sospecha que la base Ream se está convirtiendo en una base naval china, para expandir su huella militar, como ya ha hecho en las tres islas en disputa en el mar de China Meridional. Sin embargo, el Gobierno camboyano ha negado repetidamente tal posibilidad, citando su constitución que prohíbe cualquier presencia militar extranjera permanente y afirmando que Ream está abierto a ser utilizado por todas las armadas amigas. Hasta ahora, solo se ha permitido que los buques de guerra chinos atraquen en

[35] Véase: https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/trump-sends-letter-to-thai-pm-on-border-conflict-with-cambodia
[36] Véase: https://www.channelnewsasia.com/asia/trump-letter-anutin-thailand-cambodia-border-conflict-5391556
[37] Véase: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/xw/wjbxw/202509/t20250916_11708902.html
[38] Véase: https://www.aseanall.com/news/11070.html
[39] Véase: https://www.naval-technology.com/features/chinas-secret-naval-base-in-cambodia-through-satellite-imagery/?cf-view

el nuevo muelle. A dos destructores japoneses que visitaron en febrero se les dijo que atracaran en la cercana ciudad de Sihanoukville[40].

En la actualidad, China solo tiene una base militar en el extranjero, en el estado africano de Yibuti, que construyó en 2016. Para el rápido ascenso de su poder marítimo, China necesita también una red global de bases o de puertos civiles que pueda utilizar como base. En este sentido, la base Ream puede convertirse en un punto estratégico vital para China, ya que podría formar parte del «collar de perlas» para así establecerse como una potencia marítima capaz de desafiar a Estados Unidos. Los puertos de Gwadar en Pakistán y Hambantota en Sri Lanka, ambos en el Océano Índico, que están financiados en gran parte o controlados por empresas estatales chinas, son ejemplos de cómo China accede a puntos marítimos estratégicos[41]

La paradoja reside en que, hasta hace unos años, Ream se estaba actualizando con la ayuda de Estados Unidos, pero esta ayuda se recortó después de 2017, cuando el principal partido de oposición de Camboya fue prohibido y sus líderes exiliados o encarcelados[42].

Cada vez más dependiente de la ayuda y la inversión chinas, el Gobierno camboyano cambió abruptamente de socios. Canceló los ejercicios militares conjuntos regulares realizados con Estados Unidos y cambió a los llamados ejercicios Golden Dragon que ahora realiza con China.

Camboya afirma que los buques chinos presentes en la base de Ream están allí para entrenamiento y para prepararse para los ejercicios Golden Dragon de este año. También dice que China está construyendo dos nuevas corbetas 056A para la propia armada camboyana e insiste en que la presencia china en Ream no es permanente, por lo que no cuenta como base.

Sin embargo, eso no ha impedido que EE. UU. exprese su preocupación por la expansión de la base, que, según muestran las fotografías satelitales, tiene, además del nuevo muelle, un nuevo dique seco, almacenes y lo que parecen oficinas administrativas y viviendas con cuatro canchas de baloncesto. Una forma de eludir la prohibición

[40] Véase: https://www.khmertimeskh.com/501443167/two-japanese-destroyers-to-dock-in-sihanoukville/
[41] Véase: https://www.asiasentinel.com/p/cambodia-ream-naval-base-chinese-trojan-horse
[42] Véase: https://e.vnexpress.net/news/world/cambodia-pm-accuses-united-states-of-lying-over-aid-cut-3717950.html

constitucional no es llamarla base extranjera, sino permitir el acceso continuo de las fuerzas extranjeras de forma rotativa[43].

Además de la proyección marítima, la base puede proporcionar otras funciones a China como la recopilación de inteligencia, el seguimiento de satélites y la detección o monitoreo de objetivos de largo alcance[44].

Otros actores: Naciones Unidas y ASEAN

Este enfoque positivo hacia la finalización de las disputas mostrado tanto por China como por EE. UU. ha permitido a la ASEAN mostrar su liderazgo para poner fin a las hostilidades. No obstante, está por ver si la ASEAN es capaz de conseguir este propósito dada los pocos avances que se ha producido en la finalización de otros conflictos del sudeste asiático, como el que está teniendo lugar en Myanmar.

Ni China ni EE. UU. han ofrecido garantías concretas o recursos para asegurar la durabilidad del alto el fuego. La falta de apoyo externo sostenido para la reconstrucción o la reconciliación ha dejado al proceso de paz sin una base a largo plazo.

Mientras tanto, Camboya ha escrito al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas instando al organismo a convocar una reunión para detener lo que describe como «agresión militar no provocada y premeditada» por parte de Tailandia quien duda sobre la sinceridad de Camboya, y señala que Phnom Penh continúa incitando a la violencia e intenta «internacionalizar» el tema en lugar de utilizar los mecanismos bilaterales ya acordados[45].

Evolución futura

El alto el fuego firmado en julio entre Tailandia y Camboya ha sido una respuesta a la crisis que una solución duradera. Sin mecanismos de aplicación, compromisos de ayuda a largo plazo o reformas estructurales, las tensiones subyacentes siguen sin resolverse

[43] Kirsten Gunness, investigadora principal de políticas de Rand Corporation, con sede en California.
[44] Véase: https://www.bbc.com/news/articles/cx2k42n54kvo
[45] Véase: https://www.nationthailand.com/news/world/40056669

y persiste el riesgo de que se reanuden los conflictos. La paz no es un eslogan, es un sistema estructurado de cooperación que debe ser probado, verificado[46].

Si no se avanza hacia la creación de una zona fronteriza desmilitarizada entre Camboya y Tailandia dotada de un mecanismo para verificar la retirada de tropas e investigar las violaciones del alto el fuego, se corre el riesgo de que las disputas sean recurrentes con enfrentamientos cíclicos y con el consiguiente peligro de escalada que puede afectar y desestabilizar a todo el sudeste asiático.

El Gobierno camboyano ha dicho que continuará con los procedimientos de la CIJ sobre las áreas en disputa, independientemente de la cooperación de Tailandia en el proceso, que podría llevar varios años. Por su parte, el Gobierno tailandés no reconoce la jurisdicción del tribunal e insistirá a que la disputa se resuelva por medios bilaterales.

La lucha fronteriza entre Tailandia y Camboya está lejos de terminar. Las relaciones siguen siendo inestables y pueden tender a agravarse mientras que la ira se agita en la población de ambos países por una mezcla de desinformación, amenazas y nacionalismo.

Un aspecto importante a destacar en ambas naciones es el papel que están realizando los medios de comunicación alineados con el Estado o nacionalistas. La utilización de un lenguaje emocional e incendiario, a menudo culpando al «otro» lado por el acaparamiento de tierras y las injusticias históricas, puede contribuir a un posible repunte de los enfrentamientos.

En el centro de la disputa fronteriza entre Tailandia y Camboya, hay una asimetría significativa en el poder militar. Tailandia posee una de las Fuerzas Armadas más capaces del sudeste asiático, con un presupuesto de defensa superior a los 5500 millones de dólares, más de 360 000 efectivos activos, una flota de aviones de combate polivalentes F-16, un portaaviones y miles de vehículos blindados y sistemas de artillería. Camboya, por el contrario, tiene una capacidad militar mucho más limitada: un presupuesto de mil trescientos millones de dólares que apoya a, aproximadamente,

[46] Véase: https://www.thejakartapost.com/opinion/2025/08/07/beyond-ceasefire-asean-must-anchor-peace-between-thailand-and-cambodia.html

124 000 soldados, un pequeño número de tanques y ningún avión de combate, con fuerzas aéreas y navales orientadas, sobre todo, a funciones de transporte y patrulla[47].

Esta disparidad reduce la probabilidad de una guerra a gran escala. Cualquier intento de Camboya de desalojar las posiciones tailandesas atrincheradas a lo largo de la frontera en disputa fracasaría casi con toda seguridad en términos militares convencionales.

La comunidad internacional observa con atención cómo se desarrollan estos acontecimientos, que podrían tener implicaciones más amplias en el sudeste asiáticos que las potencias externas pueden explotar. La incapacidad de China para finalizar el conflicto de Myanmar pone en duda su capacidad para estabilizar conflictos en sus cercanías que afectan a sus intereses geoestratégicos. Puede suceder lo mismo, con el conflicto fronterizo entre Tailandia y Camboya. La acción de China para llegar a un acuerdo entre Tailandia y Camboya ha sido menos efectiva que, la acción de Trump quien ha mostrado su disposición a emplear la manera coercitiva la economía lo que demuestra una posición más persuasiva.

Por último, es posible que Trump esté tratando de recuperar terreno en el sudeste asiático y en toda la región del Indopacífico, en detrimento de China, con la aplicación de una nueva diplomacia activa en la zona.

[47] https://www.geopoliticalmonitor.com/thailand-cambodia-border-conflict-whats-behind-the-clashes/

Tabla 1. Datos socioeconómicos de Tailandia. Fuente: CIAFactbook y Banco Mundial [Consulta: 29 septiembre 2025]

Datos socioeconómicos de Tailandia		
Población	69 920 998 (2024)	
Grupos étnicos	Tailandeses 97,5 %, birmanos 1,3 %, otros 1,1 %, sin especificar <0.1% (2015)	
Religiones	Budista 92,5 %, musulmán 5,4 %, cristianos 1,2 %, otros 0,9 % (2021)	
Índice GINI	44,4 (2015)	
PIB	1558 trillion $ (2024)	
PIB/per cápita	21 700 $ (2024)	
Tasa de incidencia de la pobreza (% población) *	5,4 (2022)	
Índice GINI*	33,5 (2023)	
Exportaciones	369 191 billion $ (2024)	Piezas de máquinas, circuitos integrados, camiones, automóviles, equipos de radiodifusión (2023)
	EE. UU. 18 %, China 13 %, Japón 7 %, Australia 4 %, Singapur 4 % (2023)	
Importaciones	351 419 billion $ (2024 est.)	Petróleo crudo, circuitos integrados, gas natural, oro,

	China 26 %, Japan 11 %, USA 7 %, UAE 6 %, Taiwan 5 % (2023)	piezas y accesorios para vehículos (2023)

Tabla 2. Datos socioeconómicos de Camboya. Fuente: CIAFactbook y Banco Mundial [Consulta: 29 septiembre 2025]

Datos socioeconómicos de Camboya		
Población:	17 063 669 (2024 est.)	
Grupos étnicos:	Jemeres 95,4 %, cham 2.4 %, chinos 1.5 %, otros 0.7 % (2019-2020 est.)	
Religiones	Buddhist (official) 97.1 %, Muslim 2 %, Christian 0.3 %, other 0.5 % (2019 est.)	
PIB	123 676 billion $(2024 est.)	
PIB/per cápita	7000 $ (2024 est.)	
Tasa de incidencia de la pobreza (% población) *	17,7 (2012)	
Exportaciones	$ 31 712 billion (2024 est.)	Prendas de vestir, semiconductores, calzado, oro (2023)
	USA 36 %, Germany 6 %, China 6 %, Japan 6 %, Thailand 5 % (2023)	

Importaciones	$ 34 329 billion (2024 est.)	Petróleo refinado, telas, oro, productos plásticos, telas sintéticas (2023)
	China 39 %, Thailand 20 %, Vietnam 12 %, Singapore 6 %, Indonesia 3 % (2023)	

Cronología del conflicto	
1904	Establecimiento en 1904 de la frontera entre ambos países mediante la firma de un acuerdo entre el entonces Reino de Siam —actual Tailandia— y Francia.
1907	El Tratado Franco-Siamés de 1907 redibujó el mapa.
1962	La Corte Internacional de Justicia (CIJ) dictaminó que el templo Preah Vihear pertenecía a Camboya en 1962.
2000	Los dos países acordaron establecer una Comisión Mixta de Fronteras para abordar pacíficamente las reclamaciones, pero se ha avanzado poco en la solución de controversias.
2003	Un grupo de violentos camboyanos incendiaron la embajada tailandesa y varios negocios tailandeses en Phnom Penh.
2008	Camboya propuso incluir el templo de Preah Vihear en la lista del Patrimonio Mundial de la Unesco.
2011	Intercambio de fuego de artillería alrededor del templo Ta Krabey de Camboya, que provocó más de una docena de víctimas.
2013	La CIJ reafirmó que todo el promontorio del templo de Preah Vihear se encontraba dentro del territorio camboyano.

2025	13 de febrero. Un grupo de camboyanos escoltados por tropas cantaron su himno nacional en Ta Moan Thom —otro antiguo templo hindú que ambos países reclaman—, antes de ser detenidos por soldados tailandeses. 28 de mayo. un soldado camboyano murió cerca del «Triángulo Esmeralda» durante un breve intercambio de disparos. 14 de junio. Reunión en el marco de la Comisión Conjunta de Fronteras. 1 de julio. El tribunal constitucional de Tailandia suspendió a Shinawatra de sus funciones como primera ministra. 22-24 de junio. Cierre de la frontera. 16 de julio, una patrulla del ejército de Tailandia efectuaba una ronda de patrullaje en las áreas fronterizas de la provincia de Ubon Ratchathani, limítrofe con Camboya cuando una mina antipersona estalló bajo sus pies, lo que dejó el saldo de tres soldados heridos. 23 de julio. Otro contingente tailandés sufría un nuevo incidente con minas antipersona en un área colindante a la del primer episodio. 24-28 de julio. Enfrentamientos con empleo de artillería pesada en doce puntos de la frontera. 28 de julio. Firma de alto el fuego. 4 de agosto. Tres efectivos tailandeses fueron víctimas de la explosión de una mina. 7 de agosto. Camboya y Tailandia acordaron nuevas medidas para reforzar el cese al fuego fronterizo. 27 de septiembre. Tailandia y Camboya tuvieron una confrontación diplomática en la 80.ª sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas. 30 de septiembre. El primer ministro tailandés propone la cancelación de dos memorandos de entendimiento (MOU).

*María del Mar Hidalgo García**
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

34/2026 29 de abril de 2026



Mar Hidalgo García

El bloqueo del estrecho de Ormuz y los fertilizantes: ¿conflicto de hoy y hambre para mañana?

El bloqueo del estrecho de Ormuz y los fertilizantes: ¿conflicto de hoy y hambre para mañana?

Resumen:

La paralización del tránsito por el estrecho de Ormuz no solo supone la interrupción del comercio energético del petróleo y del gas, sino también el de otros productos y materias primas, como el helio —esencial para el sector tecnológico— y los fertilizantes, piedra angular de la agricultura moderna y necesarios para garantizar la seguridad alimentaria de la población mundial.

Estamos, por tanto, ante un efecto cascada que tensa un sistema agrícola que emergió con la Revolución Verde de los años cincuenta y sesenta. Esta revolución permitió aumentar la producción de cultivos —y, con ello, alimentar a millones de personas— mediante la introducción de fertilizantes, pesticidas y la mecanización del trabajo en el campo.

Una de las consecuencias de aquella revolución es que la producción agrícola comenzó a estar ligada indisolublemente al uso de combustibles fósiles. Las crisis alimentarias ocurridas en los últimos años evidencian la tensa relación existente entre la producción de alimentos, el uso de pesticidas y los combustibles fósiles.

Palabras clave:

Fertilizantes, estrecho de Ormuz, seguridad alimentaria, agricultura.

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.

Mar Hidalgo García

The Hormuz blockade and fertilizers: conflict today and hunger tomorrow?

Abstract:

The disruption of traffic through the Strait of Hormuz not only interrupts the energy trade of oil and gas, but also that of other products and raw materials such as helium—essential for the technology sector—and fertilizers, the cornerstone of modern agriculture and necessary to guarantee food security for the world's population.
We are facing a cascading effect that is straining an agricultural system that emerged with the Green Revolution of the 1950s and 60s. This revolution made it possible to increase crop production—and thus feed millions of people—through the introduction of fertilizers, pesticides, and the mechanization of farm work. One of the consequences of that revolution is that agricultural production became inextricably linked to the use of fossil fuels. The food crises of recent years highlight the tense relationship between food production, pesticides, and fossil fuels.

Keywords:

Fertilizers, Strait of Hormuz, food security, agriculturex.

Introducción

El conflicto en Irán ha puesto de manifiesto, una vez más, las vulnerabilidades del sistema comercial mundial. La pandemia de la COVID-19, el conflicto en Ucrania y la competencia comercial entre EE. UU. y China han demostrado que la economía ya no puede tratarse de forma independiente de la geopolítica.

Esto significa que la seguridad del suministro ha adquirido un valor económico, porque los clientes buscan certeza, no solo el producto[1].

La situación actual está marcada por la extrema volatilidad y la complejidad de los mercados globales. Las empresas se ven obligadas a buscar la resiliencia en un mundo en el que las cadenas de suministro se han convertido en una herramienta de poder para los Estados; el control sobre los flujos de materias primas y productos elaborados puede ser un medio para coaccionar a los adversarios[2]. El resultado es un comercio cada vez menos predecible.

La geografía del golfo Pérsico ofrecía ventajas en las cadenas de suministro marítimas de energía y fertilizantes, al conectar a los mayores proveedores mundiales con las principales economías agrícolas del mundo, como India, Brasil y el sudeste asiático. Sin embargo, la paralización del tránsito por el estrecho de Ormuz ha provocado un embargo efectivo sobre toda la economía exportadora del Golfo.

Este impacto no afecta solo al comercio energético del petróleo y del gas, sino también al de otros productos y materias primas, como el helio —esencial para el sector tecnológico— y los fertilizantes, necesarios para garantizar la seguridad alimentaria de millones de personas. Aproximadamente el 27 % de las exportaciones mundiales de petróleo[3], el 20 % de las exportaciones globales de gas natural licuado (GNL)[4] y entre el

[1] https://empresaexterior.com/art/101879/The-WTO-sees-the-Cameroon-ministerial-conference-as-a-turning-point-for-its-comprehensive-reform
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentarn activos con fecha de 28 de abril de 2026.
[2] QUITZOW, R. *et all. The nexus of geopolitics, decarbonization and food security gives rise to distinct challenges across fertilizer supply chains*. One Earth, Volume 8, Issue 1, 2025.
[3] https://www.eia.gov/international/analysis/special-topics/World_Oil_Transit_Chokepoints
[4] https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=65584

20 % y el 30 % de las exportaciones globales de fertilizantes[5], incluidos urea, amoníaco, fosfatos y azufre, pasan por este estrecho[6].

En enero de 2026, antes del inicio del conflicto en Irán, los mercados de fertilizantes ya habían entrado en una fase en la que los riesgos logísticos y geopolíticos superaban a los derivados de las fluctuaciones de la demanda a corto plazo. La escasez de muelles, los tiempos de espera prolongados en los fondeaderos y la competencia con cargas de mineral de hierro, azufre y acero habían reducido la elasticidad del suministro de los fertilizantes[7].

La consecuencia principal ha sido un aumento de precios por la falta de capacidad del sistema para entregar el producto con rapidez, lo que pone de relieve la importancia de la logística y la estrategia de transporte[8]. Por otro lado, las primas de los seguros son entre un diez y treinta veces más caras en comparación con el inicio de la crisis, lo que añade aún más dificultades en la exportación de fertilizantes a través del estrecho de Ormuz[9].

La tensión geopolítica que se vive en Oriente Próximo mantiene en vilo al sector agrícola mundial al paralizar el comercio de nutrientes clave utilizados en su producción. A la imposibilidad de exportar fertilizantes y materias primas por vía marítima se suma la destrucción de infraestructuras necesarias para su producción, como evidencia el ataque contra la ciudad industrial de Ras Laffan, en Catar, que ha paralizado la producción de gas natural licuado (GNL) y de otros productos[10].

Aunque se reanudaran los envíos de GNL de Catar tras la apertura del estrecho de Ormuz, la capacidad de exportación del país se verá reducida en un 15 % durante los próximos años debido a los graves daños sufridos en las infraestructuras energéticas a causa de los ataques iraníes. Ante estos ataques, países como los Emiratos Árabes

[5] https://www.argusmedia.com/en/news-and-insights/latest-market-news/2702237-potential-hormuz-closure-threatens-ferts-sulphur-trade
[6] https://www.ifpri.org/blog/the-iran-war-potential-food-security-impacts/
[7] https://www.greengubregroup.com/Market-Reports/2026-January
[8] Ibíd.
[9] https://observatorial.com/news/world/1696474/from-10-to-30-times-more-expensive-than-before-the-war-insurance-premiums-for-maritime-traffic-are-soaring-in-hormuz/
[10] https://www.qatarenergy.qa/en/MediaCenter/Pages/newsdetails.aspx?ItemId=3897#:~:text=Minister%20Saad%20Sherida%20Al%2DKaabi,Industrial%20City%2C%20His%20Excellency%20Mr

Unidos, Arabia Saudí, Irán y Jordania han reducido o suspendido la producción de fertilizantes[11].

A estos daños hay que sumar los efectos de mercado, ya que a los puertos de la región del golfo Pérsico les es más rentable —si llegara a reanudarse el tráfico marítimo— priorizar la exportación de petróleo y gas frente a la de productos agrícolas.

Estamos, por tanto, ante un efecto cascada que tensiona un sistema agrícola que emergió con la Revolución Verde de los años cincuenta y sesenta, gracias a la cual se consiguió aumentar la producción de cultivos —y, con ello, alimentar a miles de millones de personas— mediante la introducción de fertilizantes, pesticidas y la mecanización del trabajo en el campo.

Una de las consecuencias de esta revolución es que la producción agrícola quedó ligada indisolublemente al uso de combustible fósiles. Las crisis alimentarias ocurridas en los últimos años, y en particular la paralización del comercio en el estrecho de Ormuz, ponen de relieve la tensa relación existente entre los combustibles fósiles, los fertilizantes y la producción de alimentos.

Exportadores e importadores de fertilizantes del golfo Pérsico

Los fertilizantes y otros insumos agrícolas son fundamentales para los sistemas alimentarios globales. Las interrupciones en su producción o distribución pueden repercutir rápidamente en la economía en general.

La paralización de las exportaciones y los altos precios de la energía ocasionados por el conflicto en Irán amenazan con provocar una crisis agraria cuyas consecuencias se notarán en todos los países a corto plazo y con mucha mayor severidad en el medio plazo, incluso aunque el conflicto finalizara en los próximos días.

Se espera que la población mundial aumente aproximadamente un 35 % en los próximos cuarenta años. Para dar respuesta a las necesidades alimentarias de este crecimiento poblacional, la producción agrícola tendrá que aumentar de forma significativa.

[11] https://www.france24.com/en/live-news/20260410-war-s-impact-on-fertilisers-stirs-food-producer-fears

Asimismo, se preve que la mayor parte del incremento de la producción agrícola provenga de la intensificación del cultivo en tierras agrícolas existentes, para lo cual se necesitarán más fertilizantes.

Los fertilizantes inorgánicos basados en nitrógeno (N), fósforo (P) y potasio (K) ofrecen una forma eficaz de proporcionar nutrientes adicionales al suelo para aumentar el rendimiento de los cultivos, ya que los niveles de nutrientes del mismo disminuyen con el tiempo. Algunos estudios realizados en Estados Unidos señalan que entre el 40 % y el 60 % del rendimiento agrícola puede atribuirse al uso de fertilizantes inorgánicos[12].

Por este motivo, y atendiendo tanto a la necesidad de alimentar a la creciente población mundial como a la obtención de mayores beneficios económicos en el sector agrario, el consumo de fertilizantes se ha multiplicado por más de seis, pasando de 31 megatoneladas en 1961 a 195 megatoneladas en 2021.

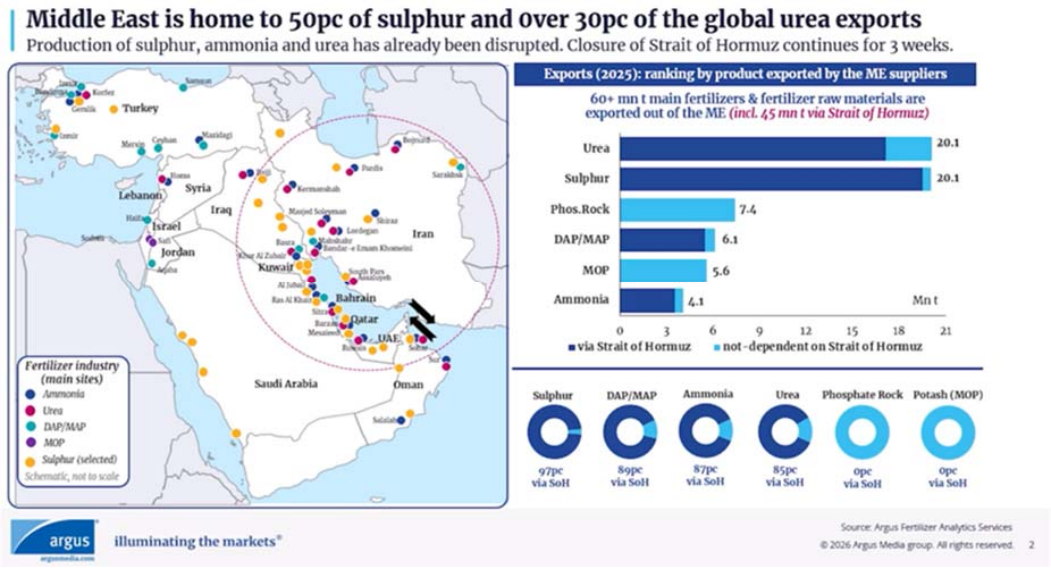
De este aumento el 60 % corresponde a fertilizantes nitrogenados (N), mientras que los fertilizantes fosfatados (P) y los potásicos (K), representan cada uno una quinta parte del uso total[13].

Aunque Rusia es el mayor proveedor mundial de fertilizantes con un volumen de exportaciones de 45 millones de toneladas en 2025[14], Oriente Medio también desempeña un papel fundamental en el comercio global de estos insumos agrícolas.

En 2024, Irán, Catar, Arabia Saudí, los Emiratos Árabes Unidos y Baréin representaron conjuntamente el 23 % del comercio global de amoníaco, el 34 % del comercio mundial de urea y el 18 % del comercio mundial de fosfatos amónicos (MAP y DAP)[15].

El mercado de los fertilizantes ofrecía un panorama alentador para los países del Golfo, con perspectivas de importantes inversiones. De hecho, la empresa minera estatal saudí Maaden está llevando a cabo una de las mayores expansiones de producción de fosfato del mundo, con el objetivo de alcanzar nueve millones de toneladas de capacidad anual para 2027[16].

[12] IFA. Fertilizer Consumption – Historical Trends by Country or Region (IFASTAT). 2023. https://www.ifastat.org/databases/graph/1_1
[13] Ibíd.
[14] https://www.euronews.com/2026/03/20/europes-fertiliser-crisis-prices-surge-due-to-iran-war-and-dependence-on-russia
[15] https://www.fertilizer.org/news/protect-fertilizer-supply-chains-to-safeguard-global-food-security/
[16] https://www.maaden.com/discover-us/core-business-units/phosphate



Fuente: Argus Fertilizer Service

Pero no solo la región es importante en la producción de fertilizantes, sino también en la de materias primas necesarias para fabricarlos en otras regiones del mundo. La región del Golfo también produce azufre como subproducto del procesamiento de hidrocarburos, el cual es necesario, en forma de ácido sulfúrico, para el procesamiento del fosfato.

El azufre no tiene sustitutos en la producción de fertilizantes, ya que el ácido sulfúrico se utiliza para convertir la roca fosfática en fosfatos de amonio (MAP y DAP). La empresa minera estatal de Marruecos, la Office Chérifien des Phosphates (OCP), es el mayor productor mundial de fosfato, con aproximadamente el 70 % de las reservas mundiales y se encuentra geográficamente alejada de la guerra con Irán.

Sin embargo, importa aproximadamente 3,7 millones de toneladas métricas de azufre al año desde el golfo Pérsico[17]. Sin este insumo, la OCP no puede procesar la roca para convertirla en un producto utilizable a gran escala.

China, importante exportador de fosfatos —y que ya había impuesto restricciones a la exportación de DAP y MAP antes de la guerra—, se enfrenta a una limitación similar de

[17] NDSU AGRICULTURAL TRADE MONITOR. «Strait of Hormuz Closure Threatens Morocco's Fertilizer Production, Exports», *Morocco World News*. 17 March 2026.

insumos necesarios para la producción de fertilizantes, como el azufre. El conflicto creciente en Oriente Medio está teniendo un impacto directo en el acceso de China al azufre —materia prima clave para la producción de fertilizantes—, justo cuando el país entra en su crítica temporada de siembra primaveral. China depende de las importaciones para el 47 % de su suministro de azufre. Más de la mitad de esas importaciones provienen de seis países del golfo Pérsico[18]. Para evitar los daños ocasionados por la interrupción del suministro de azufre, China acaba de anunciar restricciones a las exportaciones de ácido sulfúrico[19].

Como resultado, la disponibilidad de fertilizantes basados en fosfatos a escala mundial se enfrenta a restricciones, ya que tres de los cinco principales productores mundiales —Arabia Saudí, China y Marruecos— reducirán su capacidad de producción y exportación por tres causas distintas: bloqueo físico, establecimiento de controles de exportación y escasez de materias primas, como el azufre, respectivamente.

Por lo que respecta a los fertilizantes nitrogenados, la producción de amoníaco mediante el proceso de Haber-Bosch no solo necesita gas como fuente de energía, sino también como materia prima. A escala global, más del 70 % de amoníaco se sintetiza a partir de gas natural.

Posteriormente, el amoníaco, aunque puede utilizarse directamente como fertilizante, se transforma habitualmente en otros productos, como la urea, el nitrato amónico (AN) o el nitrato amónico cálcico (CAN)[20].

El conflicto en Irán y la paralización del transporte marítimo por el estrecho de Ormuz afectan a la disponibilidad mundial de fertilizantes nitrogenados de dos formas. Por un lado, los ataques a infraestructuras energéticas del golfo Pérsico, como el que sufrió la planta de GNL de QatarEnergy en Ras Laffan, anteriormente mencionada, pueden reducir aproximadamente el 14 % del suministro mundial de urea[21].

[18] https://www.scmp.com/economy/china-economy/article/3345761/iran-war-hits-chinas-sulphur-imports-economic-fallout-conflict-grows
[19] https://news.chemnet.com/news-4326.html
[20] https://www.plataformatierra.es/mercados/mercado-mundial-fertilizantes-2026-geopolitica
[21] https://www.gulf-times.com/article/723114/business/iran-war-threatens-global-food-security-as-qatars-fertiliser-plant-goes-offline

Por otro lado, el aumento del precio del gas encarece la producción de amoníaco, llegando incluso a plantear el cierre de instalaciones por su baja rentabilidad, ya que entre el 60 % y el 70 % de los costes de fabricación se atribuyen al gas natural[22].

Por lo que respecta a los países importadores de fertilizantes dependientes del golfo Pérsico, como India, Brasil y África Occidental, estos corren el riesgo de sufrir desabastecimiento si las interrupciones se prolongan. La India se enfrenta a una reducción de entre un 20 % y un 25 % en su cadena de suministro de fertilizantes, junto con recortes significativos en GNL, lo que puede provocar cierres de empresas del sector. IFFCO, importante productor indio de fertilizantes, probablemente suspenderá operaciones o reducirá la producción debido a un recorte en el suministro de GNL de hasta un 40 %. Esto también amenaza la temporada de siembra del arroz y el maíz en la India, que comienza entre junio y julio[23].

Brasil depende en gran medida de la urea de origen del Golfo para aproximadamente el 40 % de sus necesidades de nitrógeno. Un conflicto prolongado probablemente afectará a las entregas de fertilizantes antes del ciclo agrícola 2026-27, cuya siembra comienza normalmente en septiembre. Los rendimientos de la soja y el maíz están en riesgo si las interrupciones continúan.

Las naciones de África Occidental dependen en gran medida de fertilizantes importados, especialmente de urea y fosfatos, ya que la producción africana se concentra únicamente en unos pocos países, como Argelia, Egipto y Marruecos. Esta región se enfrenta a graves cuellos de botella en el suministro debido a los elevados costes de envío, que han aumentado entre un 25 % y un 30 %, al encarecimiento de los fertilizantes y la posible escasez de gas natural[24].

En el caso de España, la dependencia de las exportaciones de fertilizantes que atraviesan el estrecho de Ormuz es menor que en otros países europeos. España importa, principalmente de Argelia y Egipto, y además cuenta con producción interna[25].

[22] https://ieaghg.org/insights/low-carbon-ammonia-roadmap-2023-03/#:~:text=However%2C%20this%20cost%20is%20significantly,potentially%20bring%20these%20costs%20down
[23] Iran War Upends Global Agriculture by Delaying Key Chemicals
[24] https://www.industrialinfo.com/news/article/iran-war-upends-global-agriculture-by-delaying-key-chemicals--354883
[25] https://www.agrodiario.com/articulo/fitosanitarios-biotecnologia-fertilizantes-semillas-y-piensos/espana-esquiva-ruta-fertilizantes-estrecho-ormuz-alza-precio/20260406060205069732.html

La necesidad de un cambio estructural en el mercado de los fertilizantes

El sistema comercial mundial está experimentando las peores disrupciones de los últimos ochenta años. Estamos atravesando tres transiciones estructurales que se solapan: los sistemas energéticos bajo presión geopolítica, los sistemas alimentarios bajo presión climática e hídrica y la paciencia de los mercados de capitales también bajo presión[26].

Productos que antes eran simples materias primas han pasado a tratarse como activos estratégicos. Al igual que sucede con otros mercados, la paralización del tránsito marítimo por el estrecho de Ormuz va a suponer un punto de inflexión en la gestión del comercio mundial en general y, en particular, en el comercio de fertilizantes.

Para el norte global, esto implicará un grado variable de estanflación, una crisis del coste de la vida y un aumento de la desigualdad. Para el sur global, significará inseguridad alimentaria, así como una inminente crisis de la deuda y una creciente inestabilidad. La gravedad de estos efectos dependerá de la duración de la guerra y de la consiguiente interrupción y destrucción del suministro.

Nos encontramos, por tanto, ante una posible crisis alimentaria mucho más compleja que la ocurrida por la guerra entre Ucrania y Rusia, ambos también exportadores de grano y de fertilizantes. En primer lugar, resulta difícil encontrar rutas alternativas que permitan hacer frente al bloqueo del estrecho.

En el caso de Ucrania, se logró establecer con rapidez rutas terrestres alternativas a la exportación marítima a través del mar Negro, algo que no es viable en el golfo Pérsico. Los corredores de Turquía y Pakistán constituyen una posible opción para sacar fertilizantes por vía terrestre desde Oriente Medio, pero, para que sea factible, primero es necesario garantizar que las plantas productoras de fertilizantes y de sus materias primas, así como las infraestructuras energéticas, no sean atacadas ni queden inutilizadas.

[26] https://www.fertilizer.org/news/the-growth-paradox-of-2026-why-resilience-is-now-a-revenue-strategy/#:~:text=Energy%20systems%20under%20geopolitical%20stress,Capital%20markets%20under%20patience%20stress

En segundo lugar, los productos bloqueados en el Golfo no son únicamente fertilizantes terminados, sino también materias primas situadas al inicio de la cadena de valor, como el azufre, lo que puede paralizar la producción de fertilizantes en otras zonas del planeta.

En tercer lugar, las restricciones comerciales se han convertido en una herramienta táctica geopolítica, especialmente en el ámbito de los minerales estratégicos y de la tecnología, utilizada principalmente en la rivalidad entre EE. UU. y China. El bloqueo del estrecho viene a dar una vuelta de tuerca más haciendo que los países no solo restrinjan el comercio de alimentos para garantizar la seguridad alimentaria de su población, sino que comienzan a restringir materias primas básicas para la producción de fertilizantes.

Por último, si en los inicios de la guerra de Ucrania se alcanzó un acuerdo para exportar grano y fertilizantes rusos y ucranianos a través del mar Negro, en esta ocasión la posibilidad de establecer un corredor comercial en el estrecho de Ormuz, tal como propone la ONU, podría no resultar viable, dadas las elevadas amenazas que entraña actualmente esta ruta marítima, tanto por la presencia de minas como por la posibilidad de ataques a los buques[27].

En el ámbito energético, el conflicto en Irán ha impulsado el avance hacia la transición energética, especialmente en el sector del automóvil. Tanto Tesla como BYD en Europa han incrementado considerablemente sus ventas[28].

Si bien la guerra de Ucrania empujó a la UE a acelerar la transición energética, lo cierto es que la falta de disponibilidad de gas natural barato ha afectado al tejido industrial europeo, incluidos sectores como el de los fertilizantes, en particular los nitrogenados, ya que el precio del gas natural representa un alto porcentaje de los costes de fabricación del amoníaco.

La opción de fabricar amoníaco con hidrógeno verde —también denominado e-amoníaco— en lugar de utilizar gas natural está cobrando fuerza, aunque a los inversores todavía les faltan los incentivos necesarios y la estabilidad regulatoria. Esta alternativa no solo podría reducir de forma significativa las emisiones de gases de efecto

[27] https://www.france24.com/es/medio-oriente/20260422-por-qu%C3%A9-no-avanza-el-plan-de-la-onu-para-garantizar-el-paso-de-fertilizantes-por-ormuz
[28] https://www.semafor.com/article/04/23/2026/evs-solar-benefit-from-energy-supply-crunch

invernadero asociadas a la producción de amoníaco, sino que también podría atraer nuevos productores.

En términos generales, los costes del e-amoníaco siguen siendo más elevados, pero recientes licitaciones en India han mostrado precios cercanos a los del amoníaco convencional[29]. Asimismo, durante este año están surgiendo acuerdos de compra en el mercado, como el alcanzado entre Uniper y AM Green para el suministro de e-amoníaco producido en India y exportado a Europa, o los acuerdos de Yara con ATOME en Uruguay. No obstante, se prevé que estos volúmenes entren en funcionamiento en torno a 2030, por lo que no se espera un alivio significativo a corto plazo[30].

Retos para la seguridad alimentaria

Para la FAO, la prolongada crisis del estrecho de Ormuz podría convertirse en una catástrofe agroalimentaria global. La ventana de oportunidad para evitar un desastre en el sistema alimentario mundial es cada vez más estrecha[31].

A corto plazo, es necesario evitar las restricciones a las exportaciones, reforzar la protección social de los consumidores y ofrecer una mayor financiación a los agricultores, que deberán decidir si cambiar las opciones de siembra para adaptarse a la disponibilidad de fertilizantes o si destinan más tierras y recursos a biocombustibles para beneficiarse de los precios más altos del petróleo, aunque ello suponga una reducción del suministro global de alimentos.

No obstante, estas medidas se basan en la reacción frente a choques y ofrecen únicamente un efecto paliativo para el sistema alimentario, pero no contribuyen a la prevención de futuras crisis.

Al igual que ha sucedido con el sector de la defensa, el energético, los minerales y otros ámbitos comerciales, el conflicto en Irán puede suponer un punto de inflexión definitivo para que el mercado alimentario se enfoque hacia la resiliencia de las cadenas de

[29] https://www.eij.news/post/india-achieves-record-low-green-ammonia-price-in-landmark-seci-auction#:~:text=Competitive%20Pricing:%20A%20Turning%20Point,the%20transition%20to%20cleaner%20alternatives.
[30] https://www.rystadenergy.com/news/beyond-oil-strait-of-hormuz-power-struggle-threatens-fertilizer-and-ammonia-trade
[31] https://www.fao.org/newsroom/detail/fao--protracted-strait-of-hormuz-crisis-could-turn-into-global-agrifood-catastrophe/en

suministro. La seguridad alimentaria constituye la base de las necesidades de las sociedades y, por ello, resulta lógico pensar que los países avancen hacia una mayor autonomía estratégica alimentaria.

Aumentar los rendimientos de las cosechas

Resulta difícil incorporar nuevos productores debido al elevado coste de construir nuevas plantas, extraer fosfatos, al encarecimiento de los combustibles fósiles y a los precios relativamente bajos de los fertilizantes. El sector del nitrógeno incluye un mayor número de países productores, pero la competitividad está limitada por los precios del gas natural y por la falta de inversiones en la producción de amoníaco verde.

Tradicionalmente, y por razones de precio, los fertilizantes nitrogenados han sido los que han experimentado un aumento significativo en comparación con los de potasio y fósforo. Esta desproporción está causando daños sin precedentes en los ecosistemas y en su capacidad para prestar servicios, principalmente en los países pobres. En caso de exceso de N, las consecuencias también pueden afectar a la salud humana debido a la contaminación del agua y la fertilización excesiva.

Por otro lado, se prevé que la aridez aumente en las próximas décadas y que más tierras se vean afectadas por la reducción de la disponibilidad de agua. El acceso futuro al potasio (K) resulta, por tanto, urgentemente necesario en las regiones más amenazadas por esta creciente aridez, como el Sahel, las zonas de clima mediterráneo y partes de Asia y Sudamérica, debido al papel crucial del K en la absorción, el transporte y la eficiencia en el uso del agua por las plantas. Esto convierte al K en una herramienta necesaria para intentar mantener niveles aceptables de producción de alimentos ante la creciente escasez de agua.

En el caso del fósforo (P), el aumento de los precios de los fertilizantes fosfatados, dificulta mucho el acceso de millones de agricultores en los países pobres y reduce todavía más la ya baja eficiencia de la producción agrícola en amplias zonas de África y Asia, perjudicando su seguridad alimentaria.

Según la FAO, en 2026 se espera que el precio de los fertilizantes suba un 20 %, añadiendo presión a un sistema alimentario ya muy tensionado[32]. Los precios de la urea de Oriente Medio han registrado un aumento del 37 %[33], mientras que los precios del DAP en EE. UU. han experimentado un incremento del 5 %[34].

Una encuesta de la Federación Americana de la Agencia Agrícola reveló que el 70 % de los agricultores estadounidenses no pueden permitirse adquirir todo el fertilizante que necesitarán para la temporada 2026.

Unos precios más altos de los fertilizantes significan márgenes de rentabilidad más bajos para los productores y podrían llevar a algunos a plantar cultivos menos intensivos en insumos, como arroz, trigo o maíz, en lugar de semillas oleaginosas, o a aplicar menos fertilizante en sus campos. Sin embargo, en regiones como el sur y sudeste asiático resulta difícil encontrar un cultivo sustituto que resista los monzones como lo hace el arroz.

El impacto inmediato puede ser relativamente reducido, ya que muchos agricultores ya han realizado las compras de insumos para la siembra de primavera en el hemisferio norte. No obstante, un conflicto prolongado podría afectar las decisiones de siembra y a los rendimientos en el hemisferio sur.

Los países africanos se encuentran en medio de una tormenta perfecta, ya que a la crisis alimentaria se suma la crisis climática y el incremento de deuda soberana, lo que dificulta la disponibilidad de recursos y ayudas económicas para los agricultores. Sin fertilizantes, África se enfrenta a una situación de inseguridad alimentaria a gran escala.

Además del aumento de los precios, el calendario de siembra no juega a su favor. Por la época del año en la que nos encontramos, si no se movilizan cantidades suficientes de fertilizantes antes de 15 de mayo, la gran mayoría de los países africanos se van a encontrar en una situación límite, sin poder realizar los cultivos de la próxima temporada.

[32] https://agronews.ua/en/news/world-fertilizer-prices-may-rise-by-20-in-the-first-half-of-2026/
[33] https://www.coface.com/news-economy-and-insights/the-conflict-in-the-middle-east-is-causing-commodity-prices-to-soar
[34] https://www.chemanalyst.com/NewsAndDeals/NewsDetails/usa-dap-tumbles-4-5-in-mid-january-2026-as-demand-erosion-deepens-40827

África subsahariana importa el 19 % de los fertilizantes de Oriente Medio. En algunos países, este porcentaje alcanza niveles preocupantes, como en Sudán y Tanzania, que importan el 54 % y el 31 %, respectivamente. Con la COVID-19 y la guerra de Ucrania, el uso de fertilizantes ya se había reducido un 25 %[35].

Si ahora se añade el aumento de los precios, los agricultores africanos se enfrentan a una situación de márgenes muy reducidos para mantener su actividad económica. Además, los países africanos sin salida al mar afrontan un encarecimiento adicional de los costes energéticos en el transporte y la logística por carretera.

Como en crisis mundiales anteriores de precios de los alimentos, los gobiernos han recurrido a políticas comerciales para intentar proteger a los consumidores frente al encarecimiento. Muchos países exportadores netos de alimentos han intentado contener la inflación imponiendo restricciones a la exportación, mientras que muchos países importadores han reducido las barreras a la importación de alimentos básicos para lograr el mismo resultado.

Aunque bien intencionadas, estas medidas han demostrado ser ineficaces para proteger a las poblaciones de la volatilidad de los precios de los alimentos[36].

Los desafíos derivados de la disminución de la disponibilidad y accesibilidad de los fertilizantes tradicionales obligan a avanzar hacia nuevas tecnologías y metodologías que permitan mejorar su uso y su eficiencia, optimizando la productividad de los cultivos para reforzar la seguridad alimentaria y la sostenibilidad ambiental[37].

Los enfoques de agricultura inteligente, de precisión y regenerativa, junto con la aplicación de nuevas biotecnologías, pueden contribuir a corregir este factor de cambio global, por lo que deberían implementarse rápidamente a escala mundial. Existen soluciones a medio y largo plazo que pueden ayudar a conseguir un sistema alimentario más resiliente.

[35] https://legrandcontinent.eu/es/2026/04/07/podria-el-bloqueo-del-estrecho-de-ormuz-provocar-una-hambruna-anatomia-de-un-choque-sistemico/
[36] https://www.ifpri.org/blog/trade-policy-and-food-price-volatility-beggar-thy-neighbor-or-beggar-thyself/
[37] PENUELAS *et al. Agriculture & Food Security*. 2023.

La ampliación de algunas prácticas agrícolas regenerativas, como el compostaje y la rotación de cultivos, así como el uso de bacterias fijadoras de nitrógeno como fertilizantes microbianos, son opciones que podrían formar parte de la solución[38].

Por lo que respecta a las reservas estratégicas, si bien en el sector energético está ampliamente aceptado el disponer de unas reservas de gas o petróleo, en el caso de algunas materias primas consideradas estratégicas, como los minerales críticos, no existen almacenes equivalentes para afrontar crisis puntuales. En el caso de los fertilizantes tampoco hay una conciencia de la importancia de disponer de estos insumos para garantizar la seguridad alimentaria de la población[39].

Las consideraciones geopolíticas: diplomacia alimentaria

Tanto la guerra de Ucrania como el conflicto en Irán han demostrado que el sostenimiento de la cadena alimentaria de un país no es solo una cuestión económica, sino también una cuestión de seguridad nacional. En contextos de guerra híbrida. los alimentos y los fertilizantes se han convertido en herramientas geopolíticas.

Los exportadores netos, sobre todo Rusia, han comenzado a utilizar los envíos de fertilizantes como instrumento para reafirmarse como socios de los países del sur global[40].

Los importadores, por el contrario, han llegado a reconocer la vulnerabilidad que supone la dependencia exterior en el acceso a fertilizantes y a productos intermedios clave, como el amoníaco. De hecho, las sanciones occidentales en respuesta a la agresión rusa contra Ucrania eximieron deliberadamente las exportaciones de fertilizantes, debido a su papel crucial en el suministro mundial de alimentos.

En este contexto, Bielorrusia juega un papel importante por su posición dominante en la producción de potasa. Si bien las exportaciones de este producto fueron objeto de sanciones tras la represión del régimen contra la oposición interna en 2021, la situación

[38] https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S030691922400201X
[39] https://www.agriculture.com/partners-attack-on-iran-could-disrupt-global-fertilizer-markets-11917178#:~:text=Courtesy%20of%20the%20American%20Farm,to%20absorb%20major%20geopolitical%20shocks.%E2%80%9D
[40] https://tass.com/economy/2109667/amp

actual es tan crítica para los importadores que tanto la UE como EE. UU. se plantean el levantamiento de estas sanciones.

La potasa es especialmente relevante porque el potasio no tiene sustituto como nutriente esencial para las plantas, y Estados Unidos sigue dependiendo en un 90 % de importaciones netas de potasa en 2026[41]. En este contexto, Bielorrusia, gracias al aumento de su producción de potasa, está recuperando su relevancia política. Esto demuestra que los fertilizantes poseen un componente geoestratégico fundamental.

La paralización del comercio en el estrecho de Ormuz también está afectando a los países del golfo Pérsico, ya que dependen en gran medida de la importación de productos agrícolas. El consumo per cápita de trigo en estos países es elevado, y a menudo supera los 100 kg por persona y año.

En Omán, sin embargo, el arroz constituye una parte fundamental de la dieta diaria. La región también depende de aceites vegetales importados y de oleaginosas como la soja. El azúcar es asimismo un producto importado, parte del cual se procesa y se exporta posteriormente a África y otras regiones[42].

Si el estrecho de Ormuz sigue cerrado al transporte marítimo, otros países del golfo Pérsico tendrán que buscar corredores alternativos de importación[43]. Parte del grano puede transportarse por vía terrestre desde Rusia hacia Irán, o desde Siria y Turquía hacia Irak, pero a costes más altos.

Arabia Saudí podría importar más a través de sus puertos del mar Rojo, pero los volúmenes diarios de envíos en ese corredor han disminuido casi un 60 % desde diciembre de 2023, debido a los ataques de los rebeldes hutíes[44].

La UE y la crisis de fertilizantes

A corto plazo, no existe un problema de disponibilidad de fertilizantes en el mercado europeo debido a la elevada producción interna y a los altos niveles de importación registrados el último trimestre del 2025. Sin embargo, la paralización del tránsito en el

[41] https://www.geopoliticalmonitor.com/belarus-wins-as-iran-war-upends-fertilizer-markets/
[42] https://www.ifpri.org/blog/the-iran-war-potential-food-security-impacts/
[43] https://www.ft.com/content/1ede5591-54f3-4589-8aec-109772635262
[44] https://www.ifpri.org/blog/impacts-red-sea-shipping-disruptions-global-food-security/

estrecho de Ormuz sí está teniendo repercusiones en la subida del precio del gas, lo que ha provocado que los precios de los fertilizantes nitrogenados hayan aumentado significativamente en pocas semanas[45].

En estas circunstancias, es probable que los ciudadanos europeos sufran una subida del precio de los alimentos. A pesar de la producción interna de fertilizantes, la UE sigue dependiendo de Rusia para su abastecimiento, especialmente los países del este de Europa. Según la Comisión Europea, alrededor del 22 % de las importaciones de fertilizantes de la UE en 2025 seguían procediendo de Rusia.

Con el bloqueo del estrecho de Ormuz, cada vez más países europeos están recurriendo a los fertilizantes rusos y a la potasa de Bielorrusia, con el consiguiente aumento de precios debido a los aranceles aplicados por la UE a los productos rusos.

Ante el aumento de los precios del gas, existe el riesgo de que algunas plantas de producción de fertilizantes en la UE se vean obligadas a cerrar[46]. La UE se enfrenta así a un cambio estructural en la fabricación de fertilizantes. La reducción del suministro de gas ruso barato como consecuencia de la guerra de Ucrania provocó una caída del 19 % en la producción de amoníaco, de la que todavía no se ha recuperado por completo[47].

La UE debe hacer frente, al mismo tiempo, al encarecimiento de la energía y a su continua dependencia de Rusia, factores que afectan de forma significativa al coste de la producción de fertilizantes, al tiempo que existe el riesgo de aumentar la dependencia de las importaciones de estos insumos. Para la UE ha llegado el momento de afrontar la autonomía estratégica también en el sector alimentario, algo que no se consigue con medidas paliativas a corto plazo, sino a través de una visión a medio y largo plazo del modelo europeo que se quiere desarrollar en la soberanía alimentaria.

En las últimas semanas se ha abierto un debate en la UE sobre la posibilidad de la suspensión temporal del Mecanismo Ajuste Fronterizo de Carbono (CBAM) para los fertilizantes. Los países interesados en que se aplicara esta exención fueron Italia y Francia[48].

[45] https://www.euronews.com/2026/03/20/europes-fertiliser-crisis-prices-surge-due-to-iran-war-and-dependence-on-russia
[46] https://www.euronews.com/2026/03/20/europes-fertiliser-crisis-prices-surge-due-to-iran-war-and-dependence-on-russia
[47] https://www.plataformatierra.es/mercados/mercado-mundial-fertilizantes-2026-geopolitica
[48] https://www.eunews.it/en/2026/03/30/italy-and-france-urge-suspension-of-carbon-tax-to-ease-fertilizer-price-hike/

Finalmente, la Comisión Europea ha recomendado no suspender el CBAM para los fertilizantes, al considerar que la producción de estos insumos agrícolas en Europa es crucial para garantizar un suministro estable y de calidad, con una huella de carbono un 50 % menor que las importaciones[49]. Asimismo, la Comisión sostiene que el CBAM debe garantizar que los exportadores cumplan con los mismos estándares ambientales que los productores europeos.

Suspender el CBAM para los fertilizantes tendría un impacto mínimo en los precios y podría afectar negativamente a los productores europeos y a la política climática de la UE. De esta forma, los países de la UE pueden reducir su dependencia de las importaciones, especialmente en contextos geopolíticos volátiles y avanzar hacia la soberanía alimentaria. Además, los ingresos generados por este mecanismo pueden destinarse a ofrecer ayudas a los agricultores.

Conclusiones

Aproximadamente la mitad de la población mundial depende de cultivos fertilizados artificialmente. Los bloqueos en el estrecho de Ormuz están afectando gravemente no solo al sector energético, sino también al de los fertilizantes y a otras materias primas clave.

Si el conflicto persiste, el mundo podría enfrentar una crisis alimentaria a escala mundial debido a la interrupción de la cadena de suministro de fertilizantes, lo que podría elevar los precios, reducir el rendimiento agrícola y aumentar la inseguridad alimentaria, especialmente en regiones vulnerables como África y Asia.

En el corto plazo, los precios de los alimentos se mantienen relativamente estables gracias a las buenas cosechas previas, pero a medio y largo plazo la situación podría empeorar, con menor disponibilidad de insumos y mayores costes. Si el conflicto persiste, países como Marruecos y Argelia podrían convertirse en proveedores clave de fertilizantes.

En África, la falta de fertilizantes puede agravar las consecuencias de las sequías, las hambrunas y los conflictos. Además, las deudas de los países africanos hacen que

[49] https://www.fertilizerseurope.com/fitfor55-ets-cbam/#:~:text=A%20CBAM%20without%20an%20export,Avoiding%20carbon%20leakage

tengan poco margen para ofrecer ayudas a los agricultores. El resultado es una tormenta perfecta, con graves consecuencias para la estabilidad regional.

La pandemia de la COVID-19, la guerra de Urania y el actual conflicto en Irán han puesto de manifiesto la necesidad de abordar de manera sistemática la resiliencia del sistema alimentario mundial, mediante la diversificación de las fuentes de energía, el fortalecimiento de infraestructuras y la eliminación de cuellos de botella en el comercio de los fertilizantes.

La solución al desafío geopolítico de la seguridad alimentaria exige un cambio estructural en el sistema alimentario global.

*Mar Hidalgo García**
Analista principal del IEEE
@ieee_mhidalgo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

35/2026 29 de abril de 2026



Teniente general Miguel Ballenilla y García de Gamarra

El mando ante el algoritmo: Inteligencia artificial, doctrina, inteligencia y disuasión

El mando ante el algoritmo: Inteligencia artificial, doctrina, inteligencia y disuasión

Resumen:

La aparición de modelos avanzados de inteligencia artificial con capacidades aplicadas a la ciberseguridad, como Claude Mythos Preview de Anthropic, ha provocado una alarma internacional que trasciende el ámbito tecnológico. La cuestión no reside únicamente en la eventual capacidad de estos sistemas para descubrir vulnerabilidades, desarrollar exploits o acelerar operaciones defensivas y ofensivas en el ciberespacio, sino en el efecto estratégico que produce su mera existencia, comunicación y restricción de acceso.

Este documento analiza el tránsito de la inteligencia artificial desde herramienta auxiliar hacia infraestructura estratégica con efectos cuasi-actoriales. Para ello, sitúa el caso Anthropic/Mythos en una secuencia más amplia de irrupciones tecnológicas —telefonía móvil, Internet, robots y sistemas autónomos e IA generativa— que han modificado progresivamente la relación entre información, conectividad, autonomía y decisión. A partir de ese marco, examina sus implicaciones para la doctrina militar, la inteligencia y la disuasión, incorporando referencias a la OTAN, la Unión Europea, las prioridades tecnológicas españolas, la producción reciente del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el debate ético-jurídico sobre autonomía y control humano.

Finalmente, subraya la necesidad de que la enseñanza militar superior, en particular desde el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS), actúe como motor de adaptación doctrinal, ética y profesional de las Fuerzas Armadas españolas, formando mandos capaces de comprender la tecnología sin abdicar del juicio, la responsabilidad y las virtudes superiores de la profesión militar.

Palabras clave: Ciberseguridad, autonomía cognitiva, juicio militar, control humano.

Command before the Algorithm: Artificial Intelligence, Doctrine, Intelligence and Deterrence

Abstract:

The emergence of advanced artificial intelligence models with cybersecurity capabilities, such as Anthropic's Claude Mythos Preview, has generated international concern that goes beyond the technological sphere. The issue lies not only in the potential ability of these systems to discover vulnerabilities, develop exploits or accelerate defensive and offensive operations in cyberspace, but also in the strategic effect produced by their mere existence, public communication and restricted access. This paper analyses the transition of artificial intelligence from an auxiliary tool to a strategic infrastructure with quasi-actorial effects. It places the Anthropic/Mythos case within a broader sequence of technological disruptions —mobile telephony, the Internet, robots and autonomous systems, and generative AI— that have progressively transformed the relationship between information, connectivity, autonomy and decision-making. It then examines the implications for military doctrine, intelligence and deterrence, and underlines the need for higher military education to prepare commanders capable of understanding technology without renouncing judgment, responsibility and the higher virtues of the military profession.

Keywords:

Cybersecurity; cognitive autonomy; military judgment; human control; higher military education.

Introducción: el caso Anthropic y la nueva alarma estratégica

La información publicada recientemente sobre Claude Mythos Preview, el nuevo modelo de inteligencia artificial de Anthropic orientado a tareas avanzadas de ciberseguridad, ha actuado como detonante de una alarma de alcance internacional. Según la información disponible, Anthropic habría optado por no liberar públicamente el modelo y ponerlo inicialmente a disposición de un grupo restringido de socios tecnológicos a través de Project Glasswing, con el propósito declarado de identificar y corregir vulnerabilidades en sistemas digitales críticos. La propia compañía afirma que los socios del proyecto recibirán acceso a Mythos Preview para encontrar y reparar vulnerabilidades o debilidades en sistemas fundacionales que representan una parte muy significativa de la superficie global de ciberataque compartida. Entre las tareas previstas figuran la detección local de vulnerabilidades, el análisis de binarios, la seguridad de *endpoints* y las pruebas de penetración[1].

Lo relevante del episodio no es solo la potencia técnica atribuida al sistema, sino el umbral conceptual que revela. Anthropic ha sostenido que usuarios no expertos podrían aprovechar Mythos Preview para encontrar y explotar vulnerabilidades sofisticadas; incluso ha señalado que ingenieros sin formación reglada en seguridad han podido solicitar al modelo la búsqueda de vulnerabilidades de ejecución remota y obtener *exploits* funcionales[2]. Esta afirmación, tomada con la prudencia debida ante cualquier comunicación empresarial, desplaza el problema desde el terreno puramente técnico al estratégico: no se trata únicamente de una herramienta para especialistas, sino de una capacidad potencialmente democratizadora del ataque y de la defensa en el ciberespacio.

La reacción internacional confirma ese desplazamiento. Informaciones posteriores han descrito alarma en la comunidad global de ciberseguridad y en ámbitos gubernamentales por la capacidad atribuida al modelo para analizar código y descubrir vulnerabilidades. Según *The Washington Post*, investigadores de Mozilla habrían empleado Mythos para identificar 271 fallos graves en Firefox, lo que provocó una respuesta de emergencia; el mismo medio señalaba que el Gobierno estadounidense habría revisado su

[1] ANTHROPIC. *Project Glasswing: Securing critical software for the AI era* [en línea]. Anthropic, 7 de abril de 2026. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.anthropic.com/glasswing
[2] ANTHROPIC RED TEAM. *Claude Mythos Preview* [en línea]. Anthropic Red Team, 7 de abril de 2026. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://red.anthropic.com/2026/mythos-preview/

aproximación a la seguridad y regulación de la IA a raíz de estas capacidades[3]. Reuters informó también de que usuarios no autorizados accedieron al modelo Mythos a través de un entorno de terceros, lo que añade una dimensión adicional: incluso los modelos restringidos pueden verse expuestos a filtraciones, usos no previstos o accesos indebidos[4].

Conviene, sin embargo, evitar tanto el alarmismo acrítico como la complacencia. Es posible que la comunicación de Anthropic contenga un componente de posicionamiento competitivo, reputacional o incluso publicitario. En un mercado de inteligencia artificial sometido a una intensa rivalidad tecnológica, la alarma también puede convertirse en un activo comunicativo. Pero ese posible sesgo no anula el hecho estratégico; al contrario, forma parte de él. La capacidad real, la capacidad atribuida y la capacidad comunicada producen efectos en gobiernos, empresas, aliados, competidores y adversarios. La IA avanzada empieza a generar consecuencias estratégicas no solo cuando se despliega, sino cuando se anuncia, se restringe, se evalúa o se percibe como amenaza.

La hipótesis de este trabajo nace de ese punto: la inteligencia artificial está dejando de ser entendida como una herramienta auxiliar para convertirse en una infraestructura estratégica con capacidad de producir efectos propios en los procesos de percepción, decisión y acción. No es un actor estratégico en sentido clásico, porque carece de voluntad política, soberanía e intencionalidad propia. Pero sí puede comportarse funcionalmente como un actor indirecto cuando condiciona agendas gubernamentales, decisiones empresariales, prioridades de seguridad nacional, doctrinas militares y percepciones de riesgo.

Desde esa premisa, este documento analiza el tránsito de la IA desde tecnología habilitadora hacia infraestructura estratégica con efectos cuasi-actoriales. Para ello, sitúa el caso Anthropic/Mythos en una secuencia más amplia de irrupciones tecnológicas que han alterado progresivamente la relación entre información, conectividad, autonomía y decisión. A continuación, examina su impacto en tres ámbitos especialmente sensibles

[3] *The Washington Post*. «A secretive AI hacking system has sparked a global scramble» [en línea]. *The Washington Post*, 24 de abril de 2026. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/technology/2026/04/24/anthropic-mythos-ai-washington-cybersecurity-hacking-risk/

[4] REUTERS. *Anthropic's Mythos model accessed by unauthorized users, Bloomberg News reports* [en línea]. *Reuters*, 21 de abril de 2026. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/technology/anthropics-mythos-model-accessed-by-unauthorized-users-bloomberg-news-reports-2026-04-21/

para la defensa: la doctrina militar, la inteligencia y la disuasión. Finalmente, plantea la necesidad de que la enseñanza militar superior, y en particular el CESEDEN y la ESFAS, conviertan la reflexión sobre la IA en adaptación doctrinal, formativa y cultural para preparar mandos capaces de decidir en un entorno crecientemente asistido, condicionado y acelerado por sistemas inteligentes.

De la conectividad a la autonomía cognitiva: una secuencia de irrupciones tecnológicas

La alarma provocada por Mythos no surge en el vacío. Forma parte de una secuencia más amplia de irrupciones tecnológicas que, durante las últimas décadas, han ido modificando la relación entre Fuerzas Armadas, sociedad, información, conectividad, autonomía y decisión. Cada una de ellas fue inicialmente percibida como una herramienta auxiliar; sin embargo, con el paso del tiempo terminó alterando prácticas profesionales, vulnerabilidades, procedimientos, estructuras y formas de pensar.

En 1996, la expansión de la telefonía móvil planteaba ya un problema profesional novedoso para las Fuerzas Armadas. Una tecnología civil, aparentemente asociada a la comodidad de la comunicación personal, comenzaba a penetrar en unidades y ejercicios militares. Aquello abría posibilidades evidentes de enlace, pero también vulnerabilidades de seguridad, indiscreción, interceptación y pérdida de control de la información. El análisis de entonces señalaba que la popularización de la telefonía móvil hacía inevitable su extensión entre los militares, obligando a diferenciar entre uso oficial y uso privado, y a regular su empleo en recintos y actividades militares[5]. En el fondo, el problema era ya reconocible: una tecnología de uso social masivo alteraba prácticas militares sin haber sido previamente absorbida por la doctrina, la normativa ni la cultura de seguridad.

En 1997, Internet aparecía como un nuevo espacio para la defensa. No solo como medio de comunicación, sino como fuente de información, ámbito de presencia institucional, instrumento de influencia y vector de riesgo. Aquel análisis advertía que la red podía servir a las Fuerzas Armadas para divulgar información, pero también para obtenerla, y que los órganos de inteligencia debían aprender a explotar esa nueva fuente. Se

[5] BALLENILLA Y GARCÍA DE GAMARRA, Miguel. «Telefonía móvil y Fuerzas Armadas». *Revista Ejército*, núm. 676, octubre de 1996, pp. 91-94.

señalaba, además, que en la Guerra del Golfo los servicios aliados habían utilizado Internet para difundir inteligencia y contrainteligencia, y que su empleo militar crecería como medio de obtención de información y alerta temprana. Al mismo tiempo, se advertía que Internet era una puerta de entrada para intrusiones y ataques a redes de ordenadores, en una pugna comparada con la vieja dialéctica entre coraza y proyectil perforante[6].

Dos décadas después, el debate se desplazó desde la conectividad a la autonomía. En 2018, al abordar el impacto de robots y sistemas autónomos, el centro de gravedad ya no era únicamente la transmisión de información, sino la progresiva delegación de funciones físicas y operativas en máquinas. Aquel trabajo señalaba que la combinación entre robótica e inteligencia artificial tendría implicaciones operacionales, doctrinales y éticas, especialmente ante la posibilidad de que un sistema autónomo militar, apoyado en sensores y algoritmos, llegara a tomar la decisión de emplear fuerza letal. También advertía que el impacto más relevante se produciría en las estructuras de mando y control, dada la necesidad de integrar la actuación de hombres y máquinas y gestionar grandes volúmenes de información mediante sistemas de inteligencia artificial como auxilio al planeamiento y a la toma de decisiones[7].

Esta continuidad no se limitó a publicaciones escritas. En julio de 2019, el CESEDEN y la Universidad Politécnica de Madrid organizaron, en el marco de la Cátedra Ingeniero General D. Antonio Remón y Zarco del Valle, el curso de verano *Impacto de la inteligencia artificial en Defensa y seguridad*. El programa abordó la IA desde una perspectiva notablemente amplia para la fecha: I+D en defensa, estrategias españolas de inteligencia artificial, programas europeos, visión industrial, ciberseguridad, sistemas autónomos, fricción de la guerra y desafíos éticos. Aquella iniciativa anticipaba ya que la IA, combinada con sensores de bajo coste, análisis de grandes volúmenes de datos y robótica inteligente, abría un campo de aplicaciones del que la defensa no podía permanecer alejada[8].

[6] BALLENILLA Y GARCÍA DE GAMARRA, Miguel. «Internet ¿un nuevo espacio para la defensa?». *Revista Ejército*, núm. 679, enero-febrero de 1997, pp. 70-75.
[7] BALLENILLA Y GARCÍA DE GAMARRA, Miguel. «Robots y sistemas autónomos: el futuro que se avecina». *Revista Ejército*, núm. 924, abril de 2018, pp. 24-29.
[8] CESEDEN y UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. *Impacto de la inteligencia artificial en Defensa y seguridad*. Programa del curso de verano de la Cátedra Ingeniero General D. Antonio Remón y Zarco del Valle, 2-4 de julio de 2019.

Finalmente, en 2023, la inteligencia artificial generativa empezó a mostrar que su ámbito de influencia no se limitaba al cálculo, la búsqueda o la automatización de plataformas. En una «última lección» dirigida a oficiales con potencial de acceso al generalato, se empleó ChatGPT como interlocutor para reflexionar sobre los valores morales del general en un entorno de guerra 4.0[9]. La respuesta del sistema —centrada en integridad, responsabilidad, liderazgo, empatía, innovación, respeto y compromiso— permitió extraer una conclusión de gran valor doctrinal: la tecnología no cambia los valores militares, aunque sí modifica las competencias profesionales necesarias para ejercerlos.

La secuencia resulta clara: primero la red, después la conectividad ubicua, más tarde la autonomía física y finalmente la autonomía cognitiva. En cada fase, una tecnología inicialmente percibida como herramienta terminó modificando prácticas, riesgos, estructuras y formas de pensar. Mythos representa un nuevo umbral porque ya no se limita a comunicar, conectar o automatizar: interviene en la identificación de vulnerabilidades, en la generación de cursos de acción técnicos y en la configuración misma de la percepción estratégica.

La inteligencia artificial como infraestructura estratégica

El concepto de «actor estratégico» debe manejarse con precisión. En sentido estricto, un actor estratégico posee voluntad, intencionalidad, capacidad de decisión política y medios para producir efectos orientados a fines propios. Los Estados, las organizaciones internacionales, las empresas tecnológicas globales, los grupos armados o determinados actores no estatales pueden cumplir esas condiciones en grados distintos. La inteligencia artificial, en cambio, carece de voluntad soberana y de propósito autónomo en sentido político.

Sin embargo, limitarse a afirmar que la IA es «solo una herramienta» resulta ya insuficiente. Los sistemas avanzados de IA perciben —a través de datos—, orientan —mediante modelos de inferencia—, recomiendan —mediante generación de opciones—

[9] BALLENILLA Y GARCÍA DE GAMARRA, Miguel. «Última lección». Intervención en la clausura del XXIV Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General, ESFAS, Madrid, 9 de marzo de 2023. Transcripción custodiada en el Centro de Documentación del CESEDEN. La intervención, pronunciada con presencia de la ministra de Defensa, jefes de Estado Mayor y primeras autoridades civiles y militares, incorporó una reflexión sobre los valores morales del general en un entorno de guerra 4.0 elaborada con ChatGPT, circunstancia que fue expresamente indicada al auditorio. ChatGPT había sido presentado públicamente por OpenAI el 30 de noviembre de 2022.

y, en determinados entornos, ejecutan acciones o activan procesos delegados. No poseen intención política propia, pero pueden producir efectos estratégicos cuando sus resultados condicionan decisiones humanas, alteran percepciones de amenaza, redistribuyen ventajas competitivas o modifican el equilibrio entre defensa y ataque.

Por ello, tal vez resulte más riguroso definir la IA avanzada como una infraestructura estratégica con efectos cuasi-actoriales. Es infraestructura porque se integra en procesos críticos: comunicaciones, inteligencia, ciberseguridad, mando y control, logística, industria, finanzas y administración. Es estratégica porque afecta a la distribución del poder, a la seguridad nacional, a la autonomía tecnológica y a la capacidad de anticipación. Y posee efectos cuasi-actoriales porque, aun careciendo de voluntad propia, puede intervenir en la generación de consecuencias que antes dependían exclusivamente de sujetos humanos organizados.

Esta definición permite evitar dos errores simétricos. El primero sería reducir la IA a una aplicación técnica más, intercambiable con cualquier otra herramienta digital. El segundo consistiría en atribuirle una agencia plena, casi antropomórfica, como si poseyera voluntad estratégica propia. Entre ambos extremos se sitúa su verdadera relevancia: la IA no sustituye al actor humano o político, pero se inserta en la arquitectura que permite a ese actor percibir, interpretar, decidir y actuar. Su poder deriva menos de una supuesta autonomía absoluta que de su capacidad para modificar las condiciones en las que se ejerce la autonomía humana.

En el ámbito español, esta lectura se ve reforzada por la *Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS*, que concibe la IA como un marco de implantación en las capacidades militares y en el planeamiento y conducción de las operaciones, especialmente en operaciones multidominio. El documento define la IA aplicada a las capacidades militares como la combinación de elementos y técnicas que permiten aprender, prever, modificar y adaptar automáticamente el comportamiento de sistemas conforme evoluciona el entorno operativo. Esta formulación confirma que la IA no opera como una aplicación aislada, sino como una capacidad transversal que afecta al modo en que las Fuerzas Armadas perciben, procesan, deciden y actúan[10].

[10] ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. *Visión de la inteligencia artificial en las FAS*. Madrid, Estado Mayor Conjunto de la Defensa, División de Planes, marzo de 2024. Documento de uso oficial.

La misma interpretación encuentra respaldo en la reciente *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa 2026* (ETID), que sitúa la tecnología y la innovación como elementos estratégicos de primer orden para la seguridad nacional, vinculándolos con la superioridad tecnológica, la integración multidominio, la resiliencia operativa y la libertad de acción. La ETID no contempla la inteligencia artificial como una herramienta sectorial, sino como una capacidad habilitadora transversal para mejorar la conciencia situacional, automatizar funciones críticas, apoyar la toma de decisiones y operar en entornos multidominio en todos los niveles de conducción militar, desde el estratégico hasta el táctico[11].

Esta interpretación se refuerza si se atiende a los trabajos prospectivos desarrollados en el marco de la Fundación Círculo de Tecnologías de la Defensa y la Seguridad, que distinguen entre tecnologías habilitadoras horizontales, tecnologías clave y sistemas multitecnológicos. Desde esta perspectiva, la IA no opera como una capacidad aislada, sino como una tecnología transversal que adquiere verdadero valor estratégico al integrarse con sistemas de mando y control, ciberseguridad, comunicaciones, nube de combate, simulación, sistemas autónomos, tecnologías cuánticas y capacidades ISR. La transformación no se produce, por tanto, por la IA considerada en abstracto, sino por su incorporación a arquitecturas complejas de defensa capaces de procesar datos, generar conocimiento, apoyar decisiones y producir efectos en distintos dominios[12].

El caso Mythos ilustra esta mutación. Un modelo orientado a ciberseguridad puede acelerar la detección de vulnerabilidades, pero también aumentar la incertidumbre sobre el equilibrio ataque-defensa. Puede fortalecer la protección de sistemas críticos, pero también elevar el listón de capacidades disponibles para actores hostiles si se filtra, se replica o se desarrolla de forma equivalente por competidores menos restrictivos. Puede ser una herramienta defensiva para grandes empresas tecnológicas, pero también un factor de presión sobre gobiernos que deben decidir si regulan, restringen, colaboran o compiten.

[11] MINISTERIO DE DEFENSA. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa: ETID 2026*. Madrid, Secretaría de Estado de Defensa, Dirección General de Estrategia e Innovación de la Industria de Defensa, marzo de 2026.
[12] FUNDACIÓN CÍRCULO DE TECNOLOGÍAS DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD. *Áreas tecnológicas y científicas de especial relevancia para la defensa: resumen de los informes finales de los grupos de trabajo del año 2024*. Madrid, Fundación Círculo de Tecnologías de la Defensa y la Seguridad, noviembre de 2025.

La tensión entre capacidad tecnológica privada y empleo militar de la IA no es ya hipotética. La controversia entre Anthropic y el Departamento de Defensa estadounidense, recogida por BBC Mundo, muestra hasta qué punto las empresas desarrolladoras de modelos avanzados pueden condicionar el acceso militar a sus sistemas mediante cláusulas de uso, límites éticos o restricciones contractuales. Anthropic habría defendido que Claude no se utilizara para vigilancia masiva doméstica ni para armas completamente autónomas, mientras que el Pentágono reclamaba acceso para todos los usos considerados legales. El episodio confirma que la IA avanzada se sitúa en una zona de fricción entre innovación privada, seguridad nacional, ética empresarial y poder estatal: no solo importa qué puede hacer técnicamente un sistema, sino quién autoriza su empleo, bajo qué límites y con qué capacidad de supervisión pública[13].

La propia OTAN ha reconocido la necesidad de protegerse frente al uso adversario de la IA, incluyendo desinformación, operaciones de información y otros usos que afectan a sociedades y democracias aliadas. Su estrategia revisada de inteligencia artificial identifica principios de uso responsable como legalidad, responsabilidad y rendición de cuentas, explicabilidad y trazabilidad, fiabilidad, gobernabilidad y mitigación de sesgos[14]. La Unión Europea, por su parte, ha desarrollado un marco regulatorio que introduce obligaciones para sistemas de alto riesgo y requisitos de transparencia, aunque su aplicación plena se despliega gradualmente[15]. La cuestión de fondo es que la IA ha dejado de ser un asunto sectorial de innovación tecnológica para convertirse en problema de gobernanza estratégica.

Esta dimensión de gobernanza estratégica se ha hecho visible también en el debate europeo reciente. En los *Military Talks of the AI Action Summit*, celebrados en París en febrero de 2025, se abordó específicamente el uso de la IA en el teatro de operaciones, la evaluación de modelos, sus implicaciones militares, la sostenibilidad, la responsabilidad y los riesgos de la IA avanzada en defensa. La intervención francesa

[13] BBC MUNDO. «Anthropic, la empresa de IA que se enfrentó al Pentágono en EE. UU. y por qué esto nos concierne a todos» [en línea]. *BBC Mundo*. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cddnjd34p7no

[14] NATO. *Summary of NATO's revised artificial intelligence strategy* [en línea]. Bruselas, NATO, 10 de julio de 2024. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/summary-of-natos-revised-artificial-intelligence-ai-strategy

[15] UNIÓN EUROPEA. *Reglamento (UE) 2024/1689 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial*. *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 2024/1689.

insistió en la necesidad de principios éticos, doctrina, regulación, estándares comunes y cooperación entre aliados, confirmando que el problema de la IA militar ya no se limita al desarrollo tecnológico, sino que alcanza de lleno a la articulación política, normativa y doctrinal de su empleo[16].

En esa misma línea, las *Directrices éticas para una IA fiable* elaboradas en el ámbito europeo ofrecen un marco general especialmente útil al exigir que los sistemas de IA sean lícitos, éticos y robustos. Sus requisitos —supervisión humana, solidez técnica y seguridad, gobernanza de datos, transparencia, equidad y rendición de cuentas— adquieren una especial intensidad cuando se trasladan al ámbito de la defensa, donde los errores de diseño, interpretación, supervisión o empleo pueden producir consecuencias operativas, jurídicas y políticas de primer orden[17].

Esta visión conecta con la producción reciente del IEEE, que ya había tratado la IA no solo como una tecnología emergente, sino como factor geopolítico, operativo e industrial. El *Cuaderno de Estrategia 226* aborda expresamente la inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos, mientras que los documentos de trabajo de 2018 y 2019 analizaron su aplicación a la defensa y sus usos militares junto con la automatización y la robótica[18]. La novedad del presente análisis no consiste, por tanto, en señalar la importancia de la IA, sino en proponer una lectura funcional: su tránsito desde tecnología habilitadora a infraestructura estratégica con efectos cuasi-actoriales.

De ahí que el problema central no sea únicamente tecnológico, sino político-estratégico y doctrinal. La cuestión no es solo qué puede hacer la IA, sino qué efectos produce su integración en sistemas de poder, qué dependencias genera, qué vulnerabilidades introduce, qué márgenes de autonomía preserva y qué responsabilidades desplaza o redefine. En ese sentido, la IA se aproxima a otras infraestructuras críticas del poder contemporáneo —la energía, las comunicaciones, el espacio, el ciberespacio o las

[16] MINISTÈRE DES ARMÉES. *AI Action Summit – Military Talks* [en línea]. París, Ministère des Armées, 2025. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.defense.gouv.fr/en/ai-action-summit-military-talks

[17] COMISIÓN EUROPEA. Grupo Independiente de Expertos de Alto Nivel sobre Inteligencia Artificial. *Directrices éticas para una IA fiable* [en línea]. Bruselas, Comisión Europea, 2019. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/ethics-guidelines-trustworthy-ai

[18] Véanse IEEE. *Cuaderno de Estrategia 226: La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos*. Madrid, Ministerio de Defensa, junio de 2024; ROLDÁN TUDELA, José María. *La inteligencia artificial aplicada a la defensa*. Documento de Trabajo 06/2018. Madrid, IEEE-CESEDEN, diciembre de 2018; y CCDC. *Usos militares de la inteligencia artificial, la automatización y la robótica (IAA&R)*. Documento de Trabajo 04/2019. Madrid, IEEE-CESEDEN, octubre de 2019.

cadenas de suministro tecnológicas—, pero con una diferencia sustancial: actúa directamente sobre el proceso cognitivo que precede a la decisión.

Impacto en la doctrina militar

Tecnología, historia militar y doctrina

La doctrina militar no cambia por la mera aparición de una tecnología. Cambia cuando esa tecnología modifica de forma significativa la manera de concebir, organizar y ejecutar las operaciones. La pólvora, el ferrocarril, la aviación, la radio, el carro de combate, la energía nuclear o la digitalización no transformaron la guerra por su existencia aislada, sino por su integración doctrinal, organizativa e industrial.

Esta conclusión remite a una lección constante de la historia militar: ninguna innovación tecnológica produce por sí sola superioridad duradera si no se integra en doctrina, organización, formación y cultura de mando. La historia de la guerra muestra que cada ventaja técnica genera también incentivos para su neutralización, adaptación adversaria y aparición de vulnerabilidades nuevas. Por ello, la superioridad tecnológica solo se convierte en superioridad militar cuando se acompaña de aprendizaje institucional, versatilidad, entrenamiento y capacidad de adaptación al entorno operativo[19]. En la era de la IA, como en las revoluciones militares anteriores, la tecnología podrá acelerar la decisión, pero no sustituirá la comprensión de la guerra ni el juicio del mando.

La inteligencia artificial plantea un desafío semejante, aunque con una singularidad: no actúa solo sobre la fuerza física, la movilidad o el alcance, sino sobre el proceso cognitivo de la guerra. Incide en cómo se observa, cómo se orienta, cómo se decide y cómo se actúa. En términos del ciclo OODA de John Boyd, la IA puede acelerar la observación mediante sensores y explotación masiva de datos; puede transformar la orientación mediante correlación automatizada y generación de hipótesis; puede influir en la decisión mediante recomendaciones y simulaciones; y puede activar la acción mediante sistemas autónomos, ciberoperaciones o automatización de procesos.

[19] GAJATE BAJO, María y GONZÁLEZ PIOTE, Laura, eds. *Guerra y tecnología: interacción desde la Antigüedad al Presente*. Madrid, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces / Fundación Ramón Areces, 2017. ISBN 978-84-9961-258-4.

Decisión, C2 y operaciones multidominio

Esta orientación coincide con la *Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS*, que vincula su empleo a la mejora de la toma de decisiones mediante el procesamiento de grandes cantidades de datos, la generación de análisis rápidos y precisos, el perfeccionamiento de la conciencia situacional y el acortamiento del proceso decisorio. El mismo documento advierte, sin embargo, que la IA presenta limitaciones en la comprensión del contexto, la intuición y el razonamiento flexible, por lo que debe ser entrenada, utilizada y supervisada por personas, especialmente cuando las decisiones en el teatro de operaciones exijan juicio humano.

En el caso español, la ETID 2026 formula esta transformación en términos de integración multidominio: operar de forma coordinada en los dominios terrestre, marítimo, aéreo, ciberespacial, espacial y cognitivo exige una arquitectura de mando, control y decisión más ágil, distribuida y digitalizada, capaz de integrar en tiempo real sensores, datos, decisiones y efectos. El desafío, subraya la propia Estrategia, no es solo técnico, sino también doctrinal, organizativo y formativo.

En el ámbito del mando y control, esa transformación aparece ya claramente identificada en los estudios prospectivos nacionales, que describen tendencias hacia la toma de decisión inteligente en C2 multidominio, la automatización de determinadas decisiones tácticas, la gestión integrada de activos autónomos y la explotación de analítica avanzada para mejorar la conciencia situacional. Esta evolución confirma que el impacto doctrinal de la IA se proyectará sobre el núcleo mismo del mando: obtención de información, análisis, planeamiento, decisión, transmisión de órdenes y evaluación continua de la situación.

La primera consecuencia doctrinal es la compresión del tiempo de decisión. La superioridad ya no dependerá solo de disponer de mejores medios, sino de interpretar antes, decidir mejor y actuar con mayor rapidez sin perder control humano significativo. Esto introduce una tensión creciente entre velocidad y deliberación. El mando militar siempre ha exigido juicio, pero en entornos saturados de datos, amenazas híbridas y ciclos acelerados, el juicio deberá ejercerse con apoyo de sistemas que procesan más información de la que cualquier estado mayor puede absorber por medios tradicionales.

Esta compresión del tiempo no debe interpretarse únicamente como aceleración mecánica del ciclo de decisión. Implica también una presión creciente sobre la calidad del juicio. Decidir antes no equivale necesariamente a decidir mejor. La ventaja doctrinal dependerá de la capacidad para combinar rapidez, comprensión contextual, control humano y evaluación crítica de las recomendaciones generadas por sistemas algorítmicos. La IA puede reducir incertidumbre, pero también puede producir una falsa sensación de certeza si sus resultados se reciben como conclusiones objetivas y no como inferencias probabilísticas condicionadas por datos, modelos y supuestos previos.

Esta tendencia no es únicamente conceptual. La reciente *Army Transformation Initiative* del Ejército de Estados Unidos parte de la constatación de que los campos de batalla están cambiando rápidamente, que los sistemas autónomos son cada vez más letales y asequibles, y que las tecnologías de uso dual evolucionan con mayor rapidez que los procesos tradicionales. En ese marco, prevé integrar inteligencia artificial en los nodos de mando y control para acelerar la toma de decisiones y preservar la iniciativa. La IA aparece así no como un complemento periférico, sino como un elemento de transformación orgánica de la fuerza: afecta a cómo se combate, cómo se estructura, cómo se adquiere material, cómo se entrena y cómo se eliminan programas considerados obsoletos[20].

En el nivel operacional, esta transformación ya ha sido abordada en publicaciones del IEEE que analizan la contribución de la IA al planeamiento de operaciones militares, especialmente en las fases de generación de conocimiento y toma de decisiones[21]. Del mismo modo, la evolución hacia operaciones multidominio exige adaptar procesos como el *targeting* conjunto a un entorno tecnológico en el que la IA contribuye a crear efectos convergentes, simultáneos y sincronizados entre dominios[22].

[20] U.S. ARMY. *Letter to the force: Army Transformation Initiative* [en línea]. Washington, D. C., U.S. Army, 2025. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.army.mil/article/285100/letter_to_the_force_army_transformation_initiative

[21] GARAT GONZÁLEZ, José María. «La inteligencia artificial como factor de transformación de las operaciones militares en el nivel operacional». Documento de Opinión IEEE 12/2024, 1 de febrero.

[22] LORENTE CRESPO, Manuel. «La evolución del entorno operativo: implicaciones de las operaciones multidominio en el proceso de *targeting* conjunto» [en línea]. CESEDEN, 12 de septiembre de 2025. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/esfas/la_evolucion_del_entorno_operativo_implicaciones_de_las_operaciones_multidominio_en_el_proceso_de_targeting_conjunto

Integración hombre-máquina y responsabilidad

La segunda consecuencia es la integración hombre-máquina. La IA no sustituirá de forma generalizada al jefe militar, pero alterará el ecosistema en el que ejerce el mando. El problema no será elegir entre humano o máquina, sino diseñar adecuadamente la relación entre ambos. En unos casos, el humano estará «en el bucle»; en otros, «sobre el bucle»; y en otros deberá decidir qué procesos no deben automatizarse. Esta gradación, ya presente en el debate sobre sistemas autónomos, adquiere una dimensión nueva con la IA generativa y la IA aplicada a ciberseguridad, inteligencia y planeamiento.

El elemento decisivo será la confianza calibrada. Una desconfianza absoluta impedirá aprovechar las ventajas de la IA; una confianza acrítica convertiría al mando en mero validador formal de decisiones preconfiguradas por el sistema. La doctrina deberá precisar qué funciones pueden delegarse, cuáles deben permanecer sometidas a supervisión humana significativa y en qué circunstancias resulta obligado ralentizar el ciclo para preservar la responsabilidad de la decisión. Esta cuestión será especialmente sensible en procesos de *targeting*, ciberoperaciones, defensa aérea y antimisil, guerra electrónica, empleo de enjambres o protección de infraestructuras críticas.

El principio de responsabilidad humana debe permanecer en el centro de esta transformación. La *Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS* establece que, para autorizar el empleo de un sistema de IA en operaciones, este debe ser confiable y previsible, de modo que siempre se mantenga el control sobre su resultado. También subraya que los miembros de las FAS deben conocer su responsabilidad respecto de los sistemas de IA, el nivel de autonomía que puede cederse y quién está autorizado a hacerlo, con mecanismos de trazabilidad de todo el proceso de decisión y delegación de responsabilidad. En todo caso, la responsabilidad siempre recae en un ser humano[23].

Vulnerabilidad doctrinal y resiliencia algorítmica

La tercera consecuencia es la vulnerabilidad doctrinal. Una fuerza armada dependiente de sistemas de IA deberá proteger no solo sus redes, sino también sus datos, modelos, procesos de entrenamiento, interfaces y cadenas de confianza. El adversario no buscará

[23] ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. *Visión de la inteligencia artificial en las FAS*, op. cit.

únicamente destruir capacidades, sino contaminar datos, inducir errores, manipular recomendaciones, provocar alucinaciones operativas o degradar la confianza del mando en sus propios sistemas. La doctrina deberá incorporar, por tanto, una cultura de resiliencia algorítmica: saber operar con IA, contra IA y sin IA.

La vulnerabilidad doctrinal se ve agravada por la propia naturaleza de los sistemas de IA. La *Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS* advierte que estos sistemas pueden ser objeto de ciberataques dirigidos a inhabilitarlos, replicarlos o manipular su comportamiento, incluyendo ataques de envenenamiento de datos, extracción o inversión del modelo. Además, la IA puede ser utilizada de forma maliciosa para suplantación de identidad, obtención de datos personales o corporativos, difusión de desinformación, descubrimiento automático de vulnerabilidades y creación de malware[24].

Esta vulnerabilidad resulta especialmente relevante en el ciberespacio. En una conferencia impartida en la ESFAS, el comandante del Mando Conjunto del Ciberespacio[25] subrayaba que el peligro no reside únicamente en la destrucción de sistemas, sino en su manipulación inadvertida, capaz de comprometer operaciones sin necesidad de un ataque visible. Esta idea adquiere nueva profundidad cuando se proyecta sobre sistemas apoyados en IA: un dato alterado, una recomendación inducida o una confianza degradada pueden producir efectos operativos sin que el mando perciba inmediatamente la agresión.

Esta resiliencia algorítmica exigirá procedimientos de verificación, redundancia y degradación controlada. Las unidades y estados mayores deberán estar preparados para detectar incoherencias, contrastar recomendaciones, operar con datos incompletos o degradados, y recuperar procedimientos analógicos o semiautomatizados cuando el entorno técnico lo exija. La dependencia de sistemas inteligentes no puede conducir a la pérdida de competencias militares básicas, del mismo modo que la navegación por satélite no debería eliminar la capacidad de orientarse sin ella.

[24] ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. *Visión de la inteligencia artificial en las FAS*, op. cit.
[25] ROCA RIVERO, Javier. Comandante del Mando Conjunto del Ciberespacio Conferencia sobre ciberdefensa impartida en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas, 18 de febrero de 2025. Transcripción custodiada en el Centro de Documentación del CESEDEN.

Interoperabilidad aliada

La cuarta consecuencia es la interoperabilidad. En alianzas como la OTAN, la ventaja tecnológica debe ser compatible con la acción combinada. Si los aliados adoptan sistemas de IA con distintos grados de explicabilidad, seguridad, certificación y control humano, la interoperabilidad no será solo técnica, sino jurídica, ética y doctrinal. La IA obligará a revisar conceptos tradicionales de compatibilidad, enlace y mando conjunto.

Esta preocupación no es menor en el ámbito aliado. Un estudio del NATO Cooperative Cyber Defence Centre of Excellence advertía ya en 2021 que la IA militar se encontraba todavía en una fase temprana, con enfoques nacionales desiguales, brechas de capacidad entre aliados e innovación fragmentada. Esa innovación en silos puede traducirse en futuros problemas de interoperabilidad, especialmente en el intercambio de datos y aplicaciones de IA en operaciones multinacionales[26].

En el ámbito aliado, la estrategia revisada de IA de la OTAN confirma que la interoperabilidad será una condición esencial de la adopción militar de la IA. Entre sus resultados deseados incluye una mayor interoperabilidad entre los sistemas de IA de la Alianza, pasos medibles para integrar IA habilitada por datos de calidad en las capacidades aliadas, estándares y procesos de revisión, así como un entorno común de pruebas, evaluación, verificación y validación. La interoperabilidad en la era de la IA no se limita, por tanto, al intercambio técnico de información, sino que exige datos fiables, certificación, gobernanza común, confianza, doctrina compartida y criterios comunes sobre supervisión humana y uso responsable[27].

La interoperabilidad algorítmica será, por ello, uno de los grandes desafíos de las operaciones combinadas. No bastará con que los sistemas intercambien datos; será necesario que los mandos comprendan cómo se generan, priorizan y presentan las recomendaciones. En un entorno multinacional, diferentes niveles de tolerancia al riesgo, distintas reglas de enfrentamiento, marcos legales nacionales y políticas de uso responsable de la IA pueden producir fricciones significativas. La coalición deberá poder

[26] NATO COOPERATIVE CYBER DEFENCE CENTRE OF EXCELLENCE. *Artificial intelligence and autonomy in the military: an overview of NATO member states' strategies and deployment* [en línea]. Tallin, NATO CCDCOE, 2021. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://ccdcoe.org/library/publications/artificial-intelligence-and-autonomy-in-the-military-an-overview-of-nato-member-states-strategies-and-deployment/

[27] NATO. *Summary of NATO's revised artificial intelligence strategy*, op. cit.

operar con sistemas inteligentes heterogéneos sin perder unidad de esfuerzo ni claridad en la atribución de responsabilidades.

Targeting, DIH y cadena cognitiva

El proceso de *targeting* ilustra con especial claridad esta tensión. Una lectura simplificadora reduciría el debate a una alternativa entre prohibir o aceptar sin reservas la IA en el empleo de la fuerza. Sin embargo, algunos análisis sobre IA y *targeting* cinético advierten que el debate ha quedado excesivamente absorbido por los sistemas de armas autónomos letales y el control humano, relegando otros usos potencialmente positivos de la IA en ISR, análisis de información y apoyo al cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. El problema doctrinal no consiste, por tanto, en aceptar o rechazar en bloque la IA, sino en determinar qué funciones puede mejorar, bajo qué controles, con qué límites, con qué trazabilidad y con qué responsabilidad humana[28].

La actualidad ofrece ejemplos que muestran hasta qué punto esta cuestión no es meramente teórica. Según la información publicada por *The New York Times*[29], una investigación militar estadounidense preliminar habría atribuido a EE. UU. el ataque con misil Tomahawk contra la escuela primaria Shajareh Tayyebeh, en Minab, Irán, como consecuencia de un error de fijación de objetivos basado en datos desactualizados. La noticia señala que se examinó si algún modelo de IA, programa de procesamiento de datos u otros medios técnicos habían contribuido a recopilar inteligencia defectuosa, aunque los funcionarios citados consideraban poco probable que el error se debiera a una nueva tecnología y más probable que reflejara un fallo humano común en tiempo de guerra. Precisamente por eso el caso resulta relevante: no prueba un fallo de IA, pero sí ilustra la vulnerabilidad crítica de cualquier arquitectura de *targeting* apoyada en datos. Si la información de partida es errónea, obsoleta o insuficientemente validada, la precisión del arma no evita el fracaso moral, jurídico y estratégico del ataque.

[28] ROBERTS, Ashley y VENABLES, Adrian. «The Role of Artificial Intelligence in Kinetic Targeting from the Perspective of International Humanitarian Law». En JANČÁRKOVÁ, T.; LINDSTRÖM, L.; VISKY, G. y ZOTZ, P., eds. *2021 13th International Conference on Cyber Conflict: Going Viral*. Tallin, NATO CCDCOE Publications, 2021, pp. 43-57.

[29] *The New York Times*. «EE. UU. es responsable del bombardeo a una escuela en Irán, según una investigación preliminar» [en línea]. *The New York Times*, 11 de marzo de 2026. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2026/03/11/espanol/estados-unidos/iran-ataque-escuela-responsable.html

La lección doctrinal es clara: calidad del dato, trazabilidad de la fuente, actualización de la información, revisión humana y auditabilidad del proceso no son aspectos administrativos, sino condiciones esenciales de legitimidad y eficacia militar. En un entorno crecientemente asistido por IA, esa exigencia se multiplica, porque los sistemas algorítmicos pueden acelerar el ciclo de *targeting* y conferir apariencia de certeza a inferencias que siguen dependiendo de datos falibles. La cuestión central no es solo quién aprieta el gatillo, sino quién valida la cadena cognitiva que convierte una información en objetivo.

Precisamente por ello, el debate sobre sistemas de armas autónomos conserva plena relevancia. El Comité Internacional de la Cruz Roja ha definido estos sistemas como aquellos que disponen de autonomía en funciones críticas —selección y ataque de objetivos— sin intervención humana, y ha recomendado prohibir los sistemas impredecibles y aquellos concebidos para aplicar la fuerza contra seres humanos, así como regular estrictamente los sistemas no prohibidos mediante límites de objetivo, tiempo, espacio, escala, situación de uso y requisitos de supervisión e intervención humana. La cuestión de fondo no es solo técnica, sino moral y jurídica: preservar la responsabilidad humana allí donde el empleo de la fuerza afecta directamente a la vida, la integridad y la dignidad de las personas[30].

La doctrina, por tanto, deberá evolucionar en tres planos complementarios. En primer lugar, el conceptual, para definir con precisión qué significa mandar, decidir y asumir responsabilidad en un entorno asistido por IA. En segundo lugar, el procedimental, para adaptar procesos de planeamiento, conducción, inteligencia, *targeting*, evaluación de daños y sostenimiento. Y, en tercer lugar, el formativo, para preparar a los cuadros de mando a ejercer juicio militar en un ecosistema en el que la información será más abundante, las recomendaciones más rápidas y la tentación de delegar más intensa.

Impacto en la inteligencia

La inteligencia es probablemente uno de los ámbitos más transformados por la IA. Durante décadas, el problema principal fue obtener información. Hoy, en muchos

[30] COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA. *ICRC position on autonomous weapon systems* [en línea]. Ginebra, Comité Internacional de la Cruz Roja, 2021. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.icrc.org/en/document/icrc-position-autonomous-weapon-systems

dominios, el desafío es discriminar, verificar, interpretar y priorizar cantidades masivas de datos heterogéneos. La IA ofrece capacidades extraordinarias para detectar patrones débiles, correlacionar señales dispersas, traducir grandes volúmenes de texto, analizar imágenes, explotar fuentes abiertas y generar escenarios prospectivos.

La centralidad del dato aparece igualmente en la estrategia revisada de IA de la OTAN, que considera la disponibilidad y gestión de datos de calidad preparados para IA como requisito previo para desarrollar y emplear sistemas seguros, fiables y responsables. Esta idea resulta decisiva para la inteligencia militar: si los datos son incompletos, sesgados, obsoletos o manipulados, la IA no corrige el problema, sino que puede acelerarlo y conferirle una apariencia de certeza técnica[31].

El cambio fundamental consiste en el paso de la acumulación a la anticipación. La inteligencia apoyada en IA no se limita a ordenar información existente; puede ayudar a identificar anomalías, inferir tendencias, simular comportamientos adversarios y detectar indicadores tempranos. En el ciberespacio, esto se traduce en la posibilidad de descubrir vulnerabilidades antes que el adversario. Pero, como muestra Mythos, la misma capacidad que fortalece la defensa puede alterar el equilibrio ofensivo si reduce drásticamente el coste de encontrar y explotar fallos.

El segundo cambio afecta al papel del analista. La IA no elimina al analista, pero transforma su función. El analista deja de ser únicamente productor de informes para convertirse también en supervisor de sistemas, formulador de preguntas, validador de resultados, detector de sesgos y garante de contexto. La calidad de la inteligencia dependerá cada vez más de la calidad de la interacción entre humanos y sistemas automatizados. Preguntar bien será tan importante como interpretar bien.

El tercer cambio afecta a la inteligencia de fuentes abiertas. Internet ya obligó a comprender que la información militar no procedía solo de fuentes clasificadas. Hoy, la IA multiplica esa realidad. La explotación automatizada de redes sociales, imágenes satelitales comerciales, bases de datos públicas, foros técnicos, repositorios de código, publicaciones académicas y flujos financieros abre un espacio enorme de oportunidad, pero también de intoxicación. La abundancia informativa facilita tanto la anticipación como el engaño.

[31] NATO. *Summary of NATO's revised artificial intelligence strategy*, op. cit.

Esta línea se ve reforzada por el *Cuaderno de Inteligencia 3*, coordinado y elaborado bajo la responsabilidad del Departamento de Inteligencia de la ESFAS. Dedicado precisamente a la transformación de la inteligencia a través de la innovación, incluye trabajos sobre IA como factor transformador, análisis de fuentes abiertas, conciencia situacional cibernética y ciberdefensa[32]. La IA no solo acelera el ciclo de inteligencia; modifica la relación entre obtención, análisis, anticipación, validación y difusión.

El cuarto cambio se produce en el dominio cognitivo. La ETID 2026 reconoce expresamente esta expansión al definirlo como el ámbito de confrontación en torno a la narrativa y la percepción pública, la desinformación, la manipulación mediática y el empleo de redes sociales como armas. La detección de campañas hostiles, el análisis semántico y la protección del capital cognitivo aparecen así como líneas de evolución tecnológico-operativa en las que la IA adquiere un papel central[33].

Esta dimensión coincide con la preocupación expresada por la OTAN ante la desinformación y las operaciones de información habilitadas por IA. La generación de contenidos sintéticos, la segmentación de audiencias, la personalización de mensajes, la automatización de narrativas y la difusión masiva de materiales verosímiles obligan a ampliar la concepción tradicional de la inteligencia. Ya no se trata solo de comprender al adversario, sino de comprender cómo el adversario intenta modelar nuestra percepción y, cada vez más, cómo puede contaminar los sistemas de IA que utilizamos para interpretarla. A medida que mandos, analistas y organizaciones confíen en herramientas inteligentes para filtrar información, resumir fuentes o detectar tendencias, el envenenamiento de datos podrá dirigirse no solo contra las personas, sino también contra los sistemas que condicionan lo que esas personas llegan a considerar relevante, fiable o probable[34].

En este mismo sentido, el IEEE ya ha advertido sobre el empleo de la IA en la guerra híbrida como arma de desinformación, subrayando el papel de *fake news*, *deepfakes*, infoxicación y campañas digitales como amenazas para las sociedades democráticas[35].

[32] IEEE. *Cuaderno de Inteligencia 3: La transformación de la inteligencia a través de la innovación*. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2025. Coordinado y elaborado bajo la responsabilidad del Departamento de Inteligencia de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas.
[33] MINISTERIO DE DEFENSA. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa: ETID 2026*, op. cit.
[34] NATO. *Summary of NATO's revised artificial intelligence strategy*, op. cit.
[35] RODRÍGUEZ LORENZO, E.; MORALES, R.; CRESCENTE, D.; CABELLO, M. I. y PAZ, I. «La inteligencia artificial en la guerra híbrida como arma de desinformación». Documento de Opinión IEEE 61/2023, 16 de junio.

Esta dimensión confirma que la IA no solo actúa sobre sistemas técnicos, sino también sobre percepciones, narrativas y legitimidad.

Todo ello obliga a reforzar una idea clásica: más información no equivale necesariamente a mejor inteligencia, y más automatización no equivale necesariamente a mejor comprensión. La IA puede acelerar el análisis, pero también amplificar errores si se emplea sin control, sin contraste de fuentes o sin comprensión del contexto. La inteligencia militar deberá integrar capacidades algorítmicas sin abdicar del juicio crítico.

Impacto en la disuasión

La disuasión descansa tradicionalmente sobre tres pilares: capacidad, credibilidad y comunicación. La IA afecta a los tres.

Afecta a la capacidad porque puede mejorar la detección, la atribución, la defensa activa, la respuesta y la resiliencia. En el dominio ciberespacial, modelos capaces de identificar vulnerabilidades a gran escala pueden fortalecer la protección de infraestructuras críticas, pero también generar incertidumbre sobre la capacidad ofensiva de quien los posee. Si un Estado o una gran empresa tecnológica dispone de sistemas que encuentran vulnerabilidades desconocidas en software ampliamente utilizado, su posición estratégica cambia.

Afecta a la credibilidad porque introduce una forma nueva de opacidad. La disuasión, y especialmente la nuclear, nunca ha sido plenamente transparente; de hecho, la ambigüedad deliberada sobre umbrales, escenarios y voluntad de empleo ha formado parte de su eficacia. Pero en la disuasión nuclear clásica las capacidades estratégicas básicas eran relativamente identificables: arsenales, vectores, doctrinas declaradas, pruebas, despliegues o sistemas de alerta. En la disuasión algorítmica, por el contrario, la capacidad real puede ser invisible, secreta, distribuida y difícil de verificar. Un actor puede exagerar capacidades para disuadir, ocultarlas para explotarlas o comunicarlas parcialmente para condicionar comportamientos. El caso Mythos muestra precisamente esa ambigüedad: la comunicación de la capacidad produce efectos estratégicos aunque los detalles técnicos completos permanezcan restringidos.

Afecta a la comunicación porque la IA puede alterar las señales. En un entorno donde decisiones defensivas, alertas tempranas, atribuciones de ataque o recomendaciones de

respuesta se apoyan en sistemas automatizados, aumenta el riesgo de interpretación errónea. La velocidad puede reducir el tiempo de deliberación política. La opacidad puede dificultar la atribución. La automatización puede generar escaladas no intencionadas.

De ahí que podamos hablar de nuevas modalidades de disuasión: disuasión por superioridad informativa, disuasión por resiliencia algorítmica, disuasión por capacidad de descubrimiento de vulnerabilidades, disuasión cognitiva y disuasión por velocidad de decisión. Ninguna sustituye por completo a las formas clásicas, pero todas las complementan y complican.

En el ciberespacio, esta lógica resulta particularmente compleja. Como se ha señalado desde el Mando Conjunto del Ciberespacio, la disuasión tradicional encuentra límites importantes en este dominio por la dificultad de atribución, la actuación en zona gris y la ausencia de estructuras jurídicas plenamente eficaces. Ello obliga a combinar resiliencia, defensa activa, inteligencia, capacidad de respuesta y cooperación público-privada, especialmente cuando la IA puede acelerar tanto la detección defensiva como la explotación ofensiva de vulnerabilidades.

Esta dimensión de la disuasión tecnológica no puede separarse de la soberanía tecnológica, la autonomía industrial y la cadena de valor de la IA. La ETID advierte que la falta de apoyo al desarrollo de tecnologías emergentes puede traducirse en nuevas dependencias estratégicas futuras. En materia de IA, esa dependencia no afectaría solo a equipos o componentes, sino a modelos, datos, capacidades de entrenamiento, infraestructura computacional y control del ciclo de vida de sistemas críticos. La prospectiva tecnológica nacional añade otros factores de vulnerabilidad: dependencia de tecnologías importadas, falta de autonomía en sistemas críticos, escasez de especialistas en IA, ciberseguridad y sistemas autónomos, y ausencia de una regulación internacional suficientemente madura sobre usos militares de la IA. En la misma línea, el IEEE ha subrayado que la IA no es un producto aislado, sino una arquitectura compleja que integra materias primas, semiconductores, infraestructura digital, datos, algoritmos, capital humano y aplicaciones. Los cuellos de botella en cualquiera de estas capas pueden convertirse en vulnerabilidades estratégicas[36].

[36] Véanse MINISTERIO DE DEFENSA. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa: ETID 2026*. Madrid, Secretaría de Estado de Defensa, Dirección General de Estrategia e Innovación de la Industria de Defensa, marzo

En consecuencia, la disuasión en la era de la IA no dependerá únicamente de disponer de mejores algoritmos. Exigirá preservar la libertad de uso, modificación y sostenimiento de las capacidades que condicionan la decisión y la acción militar; controlar, al menos en grado suficiente, la cadena de valor; formar talento propio; asegurar la explicabilidad; y garantizar que el empleo de la IA se mantiene dentro de marcos doctrinales, éticos y jurídicos robustos.

El riesgo principal es la inestabilidad. Si los actores creen que la ventaja pertenece a quien actúa primero, la IA puede incentivar comportamientos preventivos o preemptivos en el ciberespacio. Si las vulnerabilidades descubiertas superan la capacidad humana de parcheo, el sistema se vuelve más frágil. Si modelos equivalentes proliferan sin control, actores no estatales pueden acceder a capacidades antes reservadas a servicios especializados. Y si la defensa se automatiza sin gobernabilidad suficiente, los errores pueden escalar con rapidez.

La integración de IA en ámbitos de alta sensibilidad estratégica, como el nuclear, refuerza la necesidad de preservar la supervisión humana. La reflexión publicada por el IEEE sobre armas nucleares e inteligencia artificial sitúa precisamente la estabilidad estratégica en el equilibrio entre automatización tecnológica y capacidad de decisión humana, alertando de que los beneficios en alerta temprana, análisis y ciberseguridad no eliminan los riesgos asociados a su empleo en decisiones críticas[37].

La disuasión en la era de la IA exigirá, por tanto, no solo capacidades, sino también mecanismos de confianza, normas de comportamiento responsable, canales de comunicación, acuerdos entre aliados y criterios claros de control humano. La seguridad no dependerá únicamente de tener mejores algoritmos, sino de integrar esos algoritmos en arquitecturas políticas y doctrinales prudentes.

Esta necesidad de control y gobernanza ha sido formulada con particular fuerza por Henry A. Kissinger y Graham Allison al proponer una reflexión sobre el control de armamentos en inteligencia artificial inspirada, aunque no calcada, en las lecciones de

de 2026; FUNDACIÓN CÍRCULO DE TECNOLOGÍAS DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD. *Áreas tecnológicas y científicas de especial relevancia para la defensa: resumen de los informes finales de los grupos de trabajo del año 2024*. Madrid, Fundación Círculo de Tecnologías de la Defensa y la Seguridad, noviembre de 2025; y GARCÍA RETUERTA, Óscar y GARCÍA-RETUERTA, David. «La cadena de valor de la inteligencia artificial: estrategias de autonomía para España». Documento de Opinión IEEE 03/2026, 12 de enero.

[37] RODRÍGUEZ LA BARRERA, Luciana Alejandra. «Armas nucleares e inteligencia artificial: un equilibrio entre la automatización y el factor humano». Documento de Opinión IEEE 10/2026, 29 de enero.

la era nuclear. Su planteamiento parte de una advertencia: la IA podría erosionar mecanismos esenciales de estabilidad estratégica, debilitar monopolios estatales sobre determinadas formas de violencia masiva o facilitar a actores reducidos capacidades de daño hasta ahora reservadas a grandes potencias. Sin embargo, los propios autores subrayan que la analogía nuclear tiene límites decisivos: mientras la tecnología nuclear fue desarrollada principalmente por Estados, la IA avanza impulsada por empresas privadas; mientras las armas nucleares son objetos físicos relativamente contables, la IA es digital, conceptual y difícil de verificar; y mientras el control nuclear se desarrolló durante décadas, la IA evoluciona y se difunde a una velocidad que estrecha dramáticamente los márgenes de negociación.

De ahí que el control de la IA estratégica exija instrumentos nuevos: diálogo entre las principales potencias tecnológicas, cooperación entre gobiernos y empresas, pruebas de estrés de modelos antes de su despliegue, mecanismos de transparencia adecuados al carácter digital de la tecnología, canales de comunicación científica y política, y eventualmente marcos internacionales capaces de limitar sus aplicaciones más peligrosas. La lección no es que la IA sea «la nueva arma nuclear», sino que, como ocurrió con la energía atómica, determinadas tecnologías obligan a pensar la seguridad más allá de la ventaja inmediata y a reconocer que incluso los competidores estratégicos pueden compartir un interés superior: evitar una catástrofe que ninguno podría controlar[38].

El CESEDEN y la ESFAS ante el cambio: formar para decidir en la era de la IA

Si la inteligencia artificial transforma la forma de observar, orientar, decidir y actuar, la enseñanza militar superior no puede limitarse a incorporar módulos técnicos sobre nuevas tecnologías. Debe formar mandos capaces de comprender su alcance estratégico, sus límites, sus riesgos y sus implicaciones éticas. El reto no consiste solo en conocer la herramienta, sino en formar criterio para emplearla, supervisarla y limitarla cuando sea necesario.

[38] KISSINGER, Henry A. y ALLISON, Graham. «The Path to AI Arms Control: America and China Must Work Together to Avert Catastrophe» [en línea]. *Foreign Affairs*, 13 de octubre de 2023. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/henry-kissinger-path-artificial-intelligence-arms-control.

El CESEDEN no se aproxima ahora por primera vez a esta cuestión. Su propia actividad reciente muestra una búsqueda permanente de conocimiento, en sentido amplio, sobre el impacto de la tecnología en la defensa. Así lo evidencian tanto la presentación de la *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa 2026* como la de los trabajos de prospectiva tecnológica nacional desarrollados en torno a las áreas científicas y tecnológicas de especial relevancia para la defensa. Ambos documentos, presentados recientemente en el CESEDEN, confirman que la inteligencia artificial debe entenderse dentro de una transformación más amplia: tecnológica, doctrinal, industrial, formativa y cultural[39] [40].

Como se ha señalado, ya en 2019 organizó, junto con la Universidad Politécnica de Madrid, un curso de verano dedicado al impacto de la inteligencia artificial en defensa y seguridad, y la producción reciente del IEEE ha abordado la IA desde perspectivas complementarias: defensa, automatización, robótica, inteligencia, guerra híbrida, desinformación, planeamiento operacional, autonomía estratégica, cadena de valor digital y estabilidad nuclear. La cuestión, por tanto, no es iniciar la reflexión, sino avanzar desde la reflexión hacia la implantación doctrinal, formativa y cultural. En términos clásicos, ha llegado el momento de pasar de las musas al teatro[41].

En este punto, el CESEDEN y la ESFAS ocupan una posición singular dentro de las Fuerzas Armadas españolas. La ESFAS forma a los oficiales de Estado Mayor, capacita en inteligencia y planeamiento operacional, prepara a oficiales para la alta gestión administrativa de recursos logísticos, financieros, humanos y patrimoniales, y actualiza conocimientos de coroneles y capitanes de navío con potencial de ascenso al generalato. Esa configuración convierte a la Escuela en un espacio privilegiado para anticipar cambios, absorber innovación, generar doctrina práctica y modelar la cultura profesional de quienes deberán ejercer el mando y asesorar al nivel político-militar.

Esa función no se limita a la docencia reglada. La coordinación y elaboración del *Cuaderno de Inteligencia 3* por el Departamento de Inteligencia de la ESFAS, junto con

[39] MINISTERIO DE DEFENSA. *Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa: ETID 2026*, op. cit.
[40] FUNDACIÓN CÍRCULO DE TECNOLOGÍAS DE LA DEFENSA Y LA SEGURIDAD. *Áreas tecnológicas y científicas de especial relevancia para la defensa*, op. cit.
[41] Véanse CESEDEN y UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID. *Impacto de la inteligencia artificial en Defensa y seguridad*. Programa del curso de verano de la Cátedra Ingeniero General D. Antonio Remón y Zarco del Valle, 2-4 de julio de 2019; IEEE. *Cuaderno de Estrategia 226: La inteligencia artificial en la geopolítica y los conflictos*, op. cit.; ROLDÁN TUDELA, José María. *La inteligencia artificial aplicada a la defensa*, op. cit.; y CCDC. *Usos militares de la inteligencia artificial, la automatización y la robótica (IAA&R)*, op. cit.

varios trabajos de fin de máster de alumnos del curso de Estado Mayor dedicados a la IA[42], muestran que la Escuela puede actuar también como foco de producción intelectual aplicada, conectando enseñanza, inteligencia, innovación y reflexión doctrinal. En un ámbito como la inteligencia artificial, esa capacidad de generar pensamiento desde la experiencia docente y profesional resulta especialmente valiosa[43].

La inteligencia artificial tendrá un impacto enorme en el nivel táctico, donde puede automatizar tareas, acelerar procesos, mejorar sensores, fuegos, protección, logística, mantenimiento, reconocimiento, vigilancia o análisis inmediato del entorno. En ese nivel, la ventaja estará muy vinculada a la rapidez, la precisión, la automatización y la capacidad de operar bajo saturación informativa. Pero a medida que se asciende al nivel operacional y estratégico-militar, el problema cambia de naturaleza. Allí donde aparece el arte —arte operacional, pensamiento estratégico, conducción de campañas, articulación de medios y fines— el factor humano no disminuye, sino que aumenta.

La razón es sencilla: ninguna guerra futura será igual a la anterior. No lo será solo por la evolución material de los sistemas de armas, sino porque la guerra es siempre combinación singular de factores políticos, humanos, morales, tecnológicos, geográficos, logísticos, económicos y culturales. La IA puede analizar precedentes, identificar patrones, generar opciones y simular escenarios; pero la creatividad militar consiste precisamente en combinar factores de un modo no previsto, en interpretar lo excepcional, en convertir restricciones en oportunidades y en producir sorpresa allí donde el adversario espera regularidad. La victoria rara vez procede de aplicar mecánicamente una solución anterior; nace de comprender una situación concreta mejor que el adversario y actuar sobre ella con decisión, oportunidad y sentido.

La experiencia del XXIV Curso de Capacitación para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General resulta ilustrativa. En aquella clausura se subrayaba que los concurrentes estaban llamados a ejercer el mando de grandes unidades, dirigir órganos de planeamiento, gestionar programas principales, ocupar puestos de alta responsabilidad en estados mayores nacionales y multinacionales y auxiliar al Gobierno en la gestión de la Defensa. Esa es precisamente la generación de mandos que deberá decidir en

[42] En los últimos cursos de Estado Mayor se han presentado diversos trabajos de fin de máster relacionados con inteligencia artificial, planeamiento, inteligencia, mando y control o transformación tecnológica. Se citan aquí como indicio de la incorporación progresiva de esta línea de reflexión a la actividad académica de la ESFAS.
[43] IEEE. *Cuaderno de Inteligencia 3: La transformación de la inteligencia a través de la innovación*, op. cit.

entornos crecientemente condicionados por la IA: no para delegar el juicio en el sistema, sino para utilizarlo como apoyo sin abdicar de su responsabilidad.

El reto formativo no consiste en convertir a todos los oficiales en ingenieros de inteligencia artificial. Consiste en formar jefes capaces de hacer las preguntas correctas: qué datos alimentan el sistema, qué sesgos contiene, qué grado de explicabilidad ofrece, qué margen de error admite, qué decisiones pueden automatizarse, cuáles requieren intervención humana directa, qué riesgos introduce su uso y qué ocurre si el sistema falla, es manipulado o no está disponible.

La formación aparece, así, como condición de posibilidad de la implantación responsable de la IA. La *Visión de la Inteligencia Artificial en las FAS* señala la necesidad de captar y retener personal especializado, pero también de formar y concienciar al usuario no especializado. La estrategia revisada de IA de la OTAN apunta en la misma dirección al reclamar una fuerza laboral aliada preparada para la IA, programas de reciclaje, alta especialización y una integración más profunda de expertos técnicos en operaciones militares. Para la ESFAS, esto confirma que la enseñanza militar superior debe formar mandos capaces de comprender la IA sin convertirse necesariamente en técnicos, dialogar con especialistas y ejercer juicio militar responsable en entornos asistidos por sistemas inteligentes[44][45].

Esta necesidad de incorporar la IA a la formación de los futuros líderes militares ha sido abordada también en publicaciones recientes del IEEE. Soriano Morales ha señalado que la inteligencia artificial puede contribuir a transformar la formación de oficiales mediante herramientas de simulación, análisis de decisiones, personalización del aprendizaje y apoyo al liderazgo, siempre que su empleo se oriente a mejorar el criterio profesional y no a sustituir la responsabilidad del mando[46]. Esta perspectiva refuerza la idea de que la enseñanza militar superior debe integrar la IA no solo como objeto de estudio, sino como instrumento pedagógico y como desafío ético-profesional.

[44] ESTADO MAYOR DE LA DEFENSA. *Visión de la inteligencia artificial en las FAS*, op. cit.
[45] NATO. *Summary of NATO's revised artificial intelligence strategy*, op. cit.
[46] SORIANO MORALES, Pedro. «ESFAS. Revolucionando el liderazgo militar: implementación de la inteligencia artificial en la formación de oficiales» [en línea]. CESEDEN, 30 de mayo de 2025. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/esfas/revolucionando_el_liderazgo_militar_implementacion_de_la_inteligencia_artificial_en_la_formacion_de_oficiales

La ESFAS debe actuar, por tanto, como motor de adaptación doctrinal. No porque deba resolver por sí sola todos los retos tecnológicos, sino porque forma a quienes integrarán esos retos en el planeamiento, el mando, la gestión y el asesoramiento estratégico. La enseñanza militar superior no solo transmite conocimiento: construye criterio. Y en la era de la IA, el criterio será más necesario que nunca.

Esta exigencia de juicio no es nueva. La tradición militar española cuenta con una referencia particularmente valiosa en el marqués de Santa Cruz de Marcenado[47], cuyas *Reflexiones militares* de inicios del siglo XVIII comienzan, significativamente, por las virtudes morales, políticas y militares del general[48]. Marcenado no se detiene en las cualidades que dependen de la naturaleza o de la fortuna, sino en aquellas que pueden adquirirse mediante diligencia, disciplina y formación. Su advertencia sobre la necesidad de que el jefe sea dueño de sus pasiones conserva plena vigencia en la era de la inteligencia artificial: el mando debe dominar no solo el temor, la ira o la ambición, sino también la fascinación por la velocidad, la automatización y la aparente certeza del sistema.

El propio Marcenado advertía al lector contra el rechazo precipitado de las novedades militares, recordando que las mutaciones en la calidad de las armas y en la formación de las tropas demostraban que no era temerario proponer cosas nuevas cuando se sometían al examen de sus motivos y pruebas[49].

La vigencia de Marcenado no reside en haber anticipado técnicamente la inteligencia artificial, sino en haber situado el conocimiento, la previsión y el dominio racional de las pasiones en el centro del mando. Cuando defendía que el general podía aprender por la lectura de las historias lo que la experiencia directa tardaría años en enseñarle, estaba subrayando una idea que conserva plena actualidad: la experiencia militar no debe limitarse a lo vivido personalmente, sino que puede y debe ampliarse mediante el estudio sistemático de los precedentes. La IA puede hoy multiplicar esa capacidad de búsqueda,

[47] Se cita el prólogo «Al lector» por la edición original de 1730 y el cuerpo de las *Reflexiones militares* por la edición de la Comisión Española de Historia Militar de 1984. Para la recepción e influencia de la obra, véase FERNÁNDEZ GARCÍA, Pelayo. *Las Reflexiones militares del marqués de Santa Cruz de Marcenado y su influencia más allá de las fronteras nacionales*. Madrid, Ministerio de Defensa, 2015.

[48] NAVIA-OSORIO Y VIGIL, Álvaro de. *Reflexiones militares*. Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas / Comisión Española de Historia Militar, 1984. ISBN 978-84-00-05818-0.

[49] NAVIA-OSORIO Y VIGIL, Álvaro de. *Reflexiones militares del marqués de Santa Cruz de Marzenado, mariscal de campo de los exércitos de su magestad cathólica* [en línea]. [S. l.], Imprenta de Simón Langlois, 1730. [Consulta: 25 abril 2026]. Disponible en: https://archive.org/details/bub_gb_wnEPgoRKenAC

comparación y explotación de datos, pero no reemplaza la comprensión histórica que permite distinguir entre analogías útiles y semejanzas engañosas[50].

También resulta sugerente su preferencia por el consejo de los libros frente al consejo sometido a pasiones, intereses o lisonjas[51]. En términos contemporáneos, los sistemas de apoyo a la decisión pueden contribuir a ordenar información, reducir la presión emocional del momento y ofrecer alternativas que el mando quizá no habría considerado. Pero la comparación tiene un límite esencial: la IA no es un consejero moralmente puro, sino un sistema dependiente de datos, modelos, supuestos y criterios de diseño. Por eso, el verdadero heredero del espíritu de Marcenado no sería el mando que obedece al algoritmo, sino el que lo interroga críticamente para decidir mejor.

La lección de 2023 sobre valores del generalato conserva, por ello, plena vigencia. La IA puede proporcionar datos, hipótesis, simulaciones y recomendaciones; puede incluso ayudar a ordenar el pensamiento, acelerar análisis y ampliar perspectivas. Pero no posee conciencia, honor, prudencia ni responsabilidad moral. La tecnología no cambia los valores militares; modifica las competencias necesarias para ejercerlos. Esa distinción debe presidir cualquier incorporación de IA a la formación militar: apertura a la innovación, sí; delegación irreflexiva del juicio, no.

La enseñanza militar superior debe, en definitiva, capacitar técnicamente para comprender la IA, pero también preservar y actualizar las virtudes superiores del mando: carácter, templanza, responsabilidad, sentido ético, creatividad, capacidad de juicio y comprensión histórica de la guerra. Porque la IA podrá acelerar el combate y multiplicar las opciones del mando, pero no puede absolverlo de pensar la guerra.

Conclusiones

Primera. El caso Anthropic/Mythos constituye algo más que una noticia tecnológica. Representa un síntoma de transición: la inteligencia artificial avanzada empieza a producir efectos estratégicos por su mera existencia, por sus capacidades atribuidas, por la forma en que se comunica y por las decisiones de acceso, restricción o colaboración que provoca.

[50] NAVIA-OSORIO Y VIGIL, Álvaro de. *Reflexiones militares*, op. cit.
[51] NAVIA-OSORIO Y VIGIL, Álvaro de. *Reflexiones militares*, op. cit.

Segunda. La IA no es un actor estratégico en sentido pleno, pero tampoco puede ser tratada ya como una herramienta pasiva. Su integración en procesos críticos de ciberseguridad, inteligencia, mando y control, disuasión y gobernanza la convierte en una infraestructura estratégica con efectos cuasi-actoriales.

Tercera. La evolución actual se inserta en una secuencia histórica reconocible: telefonía móvil, Internet, sistemas autónomos e IA generativa. Cada irrupción tecnológica ha sido inicialmente interpretada como instrumento auxiliar y ha terminado modificando vulnerabilidades, procedimientos, estructuras y formas de pensar. La novedad actual es que la IA incide directamente en el proceso cognitivo de la decisión.

Cuarta. En doctrina militar, la IA comprimirá los ciclos de decisión, obligará a redefinir la integración hombre-máquina, introducirá nuevas vulnerabilidades algorítmicas y exigirá una interoperabilidad ética, jurídica y técnica entre aliados.

Quinta. En inteligencia, la IA permitirá pasar de la acumulación masiva de información a la anticipación apoyada en patrones, anomalías y simulaciones. Pero también incrementará los riesgos de intoxicación, sesgo, dependencia y manipulación cognitiva.

Sexta. En disuasión, la IA alterará capacidad, credibilidad y comunicación. Su impacto será especialmente relevante en el ciberespacio, donde la frontera entre defensa y ataque puede estrecharse y donde la velocidad de descubrimiento de vulnerabilidades puede superar la capacidad humana de mitigación.

Séptima. El CESEDEN y la ESFAS deben asumir un papel central como motores de adaptación. La respuesta no puede limitarse a adquirir herramientas, sino que debe formar criterio, doctrina, cultura ética y capacidad de mando en un entorno donde la IA asistirá, condicionará y acelerará la decisión.

Octava. La historia militar recuerda que ninguna innovación tecnológica deroga los planos humanos, políticos y morales de la guerra. La IA puede multiplicar la capacidad de procesamiento, pero no sustituye la razón práctica del mando. Marcenado nos recuerda que la guerra no la gana quien acumula más información, sino quien sabe convertirla en juicio.

La inteligencia artificial no decidirá por sí sola el resultado de los conflictos, pero transformará el entorno en el que los responsables políticos y militares deberán decidir.

Y en la guerra, como en toda competencia estratégica, quien no comprende a tiempo el nuevo entorno acaba decidiendo tarde.

*Teniente general Miguel Ballenilla y García de Gamarra**
Director del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

36/2026 5 de mayo de 2026

Abel Romero Junquera, Federico Aznar Fernández-Montesinos y Luis V. Pérez Gil

El Ártico como espacio de conflicto

El Ártico como espacio de conflicto

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:

Panorama Geopolítico de los Conflictos 2025. Editado en diciembre de 2025

Resumen:

El Ártico fue, durante mucho tiempo, un territorio lejano, inhóspito y difícil para la vida humana. Históricamente, ha sido una frontera final y ha llegado a convertirse en una zona de separación entre las superpotencias durante la Guerra Fría. En ese período, comenzó su explotación a gran escala, que fue en aumento de forma progresiva debido al descubrimiento de nuevos yacimientos de hidrocarburos, de minerales y las pesquerías. Con el fin del enfrentamiento bipolar, perdió interés estratégico y se acuñó la expresión de «excepcionalismo ártico», para destacar su escaso peso en la geopolítica global. No obstante, tras reponerse de una profunda crisis interna, Rusia comenzó a recuperar posiciones en la región. La explotación de los recursos, las nuevas rutas marítimas y el control de los mares y las rutas aéreas están configurando el Ártico como un espacio de cooperación, pero también de conflicto, entre grandes potencias en su lucha por la hegemonía mundial.

Palabras clave:

Competición estratégica, Rusia, Estados Unidos, China, Ártico.

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

The Arctic as a space of conflict

Abstract:

The Arctic has been for a long time a distant, inhospitable, and difficult space for human habitation. Historically, it has been a final frontier, which even became a space of separation between superpowers during the Cold War. Over that period, its large-scale exploitation began, progressively increasing due to the discovery of new hydrocarbon and mineral deposits, as well as fisheries. With the end of the bipolar conflict, it lost strategic interest, and the expression «Arctic exceptionalism» was used to highlight its limited influence in global geopolitics. However, after recovering from a deep internal crisis, Russia began to regain its position in the region. The exploitation of its resources, new maritime routes, and control of maritime and airspace are shaping the Arctic into a new space for cooperation or conflict between great powers in their struggle for global hegemony.

Keywords:

Strategic competition, Russia, United States, China, Arctic.

Introducción

El círculo polar ártico, situado actualmente en 66° 33′ 46″ N, es uno de los cinco principales paralelos terrestres de valor astronómico. Delimita la región en la que, durante los solsticios de verano e invierno, el sol no se pone o no sale en veinticuatro horas. No obstante, esta definición es insuficiente para describir una región de características comunes. Por esto, se utilizan otros indicadores como la isoterma de 10° en el mes de julio, o la línea arbórea, la llamada «línea de crecimiento del árbol», que marca el espacio en el que no es posible el crecimiento de árboles.

Se considera que ocupa unos 14 050 000 kilómetros cuadrados, equivalente a un 8 % de la superficie terrestre. Se está ante una región política y geográficamente diversa, pero que también es un Mediterráneo, esto es, una porción de mar rodeada por completo por los continentes euroasiático y americano que la delimitan físicamente (López Ibor *et al*., 2014). Estos factores hacen que este espacio, en todos los sentidos extremos, actúe como una juntura estratégica.

En efecto, el Ártico es una juntura estratégica, porque quien lo controla está dominando un espacio en el que concurren tres continentes a los que se tiene acceso simultáneamente. Es el nexo de dos océanos y el entorno inmediato de dos grandes potencias nucleares, su control contribuye, así, a tomar la medida del balance de poderes entre ambas (Aznar, 2023).

Ocupan su litoral Rusia, Canadá, Dinamarca (por las islas Feroe y Groenlandia), Noruega y Estados Unidos. A ellos habría que añadir Islandia, Finlandia y Suecia que, sin disponer de litoral oceánico, son parte de este espacio geográfico. Entre estos ocho países se encuentran dos potencias nucleares y siete miembros de la OTAN, lo que divide este mar entre bloques.



Figura 1. Mapa del espacio ártico

Además, el Ártico se comunica con el Atlántico en el paso denominado por la OTAN como GIUK (acrónimo de Groenlandia, Islandia y Reino Unido) o GIN (Groenlandia, Islandia y Noruega), con centro en las islas Svalbard (Spitsbergen). Estos pasos fueron de gran interés estratégico durante la Guerra Fría pues, en caso de conflicto armado, estaba previsto su bloqueo para impedir la salida de los submarinos soviéticos al Atlántico y, de este modo, ejercer un dominio negativo de este océano e interrumpir el enlace entre Europa y Estados Unidos. Dinamarca con las Feroe a medio camino entre Islandia, Noruega y Escocia complementa el control danés tanto sobre el GIUK como sobre el GIN.

Los imperativos geográficos permanecen. La península escandinava se interpone entre el noroeste de Rusia y las aguas libres del Atlántico, de modo que proporciona el control de los accesos marítimos del noroeste ruso (mares de Barents y Báltico). Este carácter de cuña, espolón o avanzada explica las presiones que soporta Noruega de su vecino ruso.

Ártico y Antártico, los espacios polares, guardan múltiples similitudes, las cuales, comenzando por su referido carácter extremo, determinan que se les dote de un tratamiento análogo a pesar de su naturaleza opuesta. En este sentido, la Antártida es una masa de tierra aislada, un continente (en tamaño, el cuarto del mundo o la primera isla), mientras que el Ártico es físicamente todo lo contrario, una cuenca oceánica, un espacio cerrado y limitado por tierras.

El estatuto jurídico de los espacios polares es dispar. No obstante, ambos disponen de bases comunes que han permitido que se les dote de un tratamiento conjunto en lo común que ha configurado una suerte de «Derecho polar». Todo ello ha derivado en diferentes estatutos. Las características del primero han hecho posible un acuerdo *ad hoc* y se ha convertido en un espacio jurídicamente ordenado. En el segundo, la diversidad, fuerza y multiplicidad de los intereses que concurren no lo han permitido. Como resultado, si la Antártida ha sido internacionalmente declarada zona para la investigación y la ciencia, libre de actividad comercial, económica o militar, un *global commons*, en el Ártico cada país ribereño decide la explotación de sus recursos.

Otra cuestión es la incidencia y efectos del cambio climático en la región. De hecho sucede que los polos son las zonas del mundo más vulnerables al calentamiento global, ya que, al fundirse el hielo, se deja paso al agua que absorbe la luz solar en lugar de reflejarla, con lo cual este se funde aún más. Es la «retroalimentación positiva» la que explica que el calentamiento en el territorio sea el triple o el cuádruple que el global.

Como resultado, el Ártico está experimentando un proceso de deshielo que, durante los últimos treinta años, ha reducido el grosor de su capa de hielo entre un 30 y un 40 %. En 2015, la superficie de hielo era de 9,7 millones de kilómetros cuadrados frente a 13,38 millones en 2007. Se calcula que, desde 1978, ha perdido una superficie de hielo equivalente a cinco veces el área de España, lo que hace previsible un verano completamente limpio de hielos hacia 2035. Cada año se funden de 200 000 a 250 000 toneladas de este hielo y conviene recordar el hallazgo en territorio groenlandés de ADN de hace más de dos millones de años, como consecuencia del deshielo. Así, si todo el hielo de Groenlandia se fundiera, el nivel del mar subiría de forma global hasta seis metros.

Su deshielo hace accesibles fronteras que, en términos prácticos, antes no lo eran, lo que genera unos nuevos escenarios de seguridad. Y eso cuando en la región se da la menor distancia entre Rusia y Estados Unidos, lo que propicia su militarización, especialmente la de su espacio aéreo.

La desaparición de los hielos trae consigo también la mejora de la accesibilidad de los recursos y la apertura de nuevas rutas de navegación. Y esa confluencia ha tenido como consecuencia la aparición de nuevos actores en la región como China e India. En el caso de China, el 46 % de su PIB depende del tráfico marítimo y el 80 % del petróleo que

importa atraviesa Malaca, con lo que contar con una ruta alternativa es de su máximo interés.

Las llamadas Ruta del Noreste y la Ruta del Noroeste son pasos de una accesibilidad creciente. La segunda, de siete mil millas en el Ártico canadiense, une el Atlántico y el Pacífico y permitiría reducir la distancia entre Estados Unidos y Asia en un 15 %. La Ruta Noreste o Ruta Marítima del Norte (RMN) es la más fácil para la navegación, discurre a lo largo de la costa rusa y conecta el Pacífico y Atlántico sin necesidad de atravesar Suez, Panamá o Buena Esperanza.

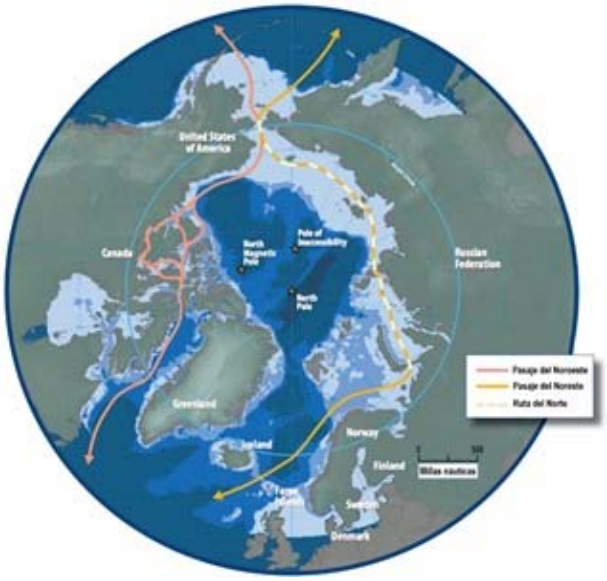


Figura 2. Mapa de las rutas del Ártico

Esta segunda ruta solo era navegable durante parte del verano, pero el cambio climático está favoreciendo la progresiva ampliación de su uso. En verano de 2017 un buque mercante hizo la ruta hasta Corea del Sur en diecinueve días, un 30 % más rápido que por la ruta de Suez y sin escolta de un rompehielos. Un año después, en enero de 2018, otro buque ruso, el primero a mitad del invierno, realizó el trayecto entre Corea del Sur y Sabetta, en la península de Yamal.

Esta ruta es un 40 % más corta en distancia entre Europa y Extremo Oriente, unas 3900 millas, unos doce a quince días menos, si bien la adversa climatología que cabe

esperarse y los peligros para la navegación reducen la ventaja a un 30 %. La distancia entre Tokio y Nueva York, por dar otra referencia, se reduce en 3700 millas. El resultado es que en 2018 se transportaron dieciocho millones de toneladas a lo largo del litoral ruso, un 80 % más que el año anterior; en 2019, fueron veintiséis millones y, en 2024, alcanzaron los 37,9 millones. Se estima que en 2035 serán ciento treinta millones de toneladas (Pérez Gil, 2025a: 535-557).

El Ártico es un área rica en recursos. En este espacio de indefinición y concurrencia de las grandes potencias, se estima que se ubican alrededor de un 30 % de reservas de gas y entre un 13 % y un 20 % del petróleo mundial. A ello se suman los recursos minerales, en porcentaje mundial 40 % de paladio, 26,8 % de los diamantes, 15 % del platino, 11 % del cobalto, 10,6 % del níquel, 9 % del tungsteno y 8 % del zinc. Luego están las tierras raras presentes en grandes cantidades en Groenlandia y Suecia, que son de especial interés chino. Además, las pesquerías suponen entre un 4 y 5 % de las capturas mundiales. Estas riquezas, en su mayoría, aún son de difícil de acceso, aunque en algunas zonas comparativamente más cálidas, como el mar de Barents, ya se está logrando.

El deshielo, sumado a otros factores como el alza de precios de las materias primas y los avances tecnológicos, han hecho más accesibles y rentables los recursos naturales, desde los hidrocarburos a las pesquerías. Estos, además, pueden explotarse en el marco de un clima más benigno que reduce los costos de producción. Todo ello ha contribuido a modificar el *statu quo* de la región. De hecho, ha incentivado una suerte de «carrera por el Ártico» contraria a la realidad cooperativa vigente hasta la guerra en Ucrania. Esta carrera pretende convalidar jurídicamente el dominio de un espacio cada vez mayor que se logra consolidando anteriores avances que quedan como un hito o referencia.

No se está, propiamente, ante un reparto de este océano sino, más bien, ante una ampliación del territorio realizada a partir del ya asignado; este sirve de legitimación y es la base para nuevos avances. El resultado son demandas que, formuladas en términos jurídicos y científicos, realmente son de naturaleza política, y se presentan instrumentando las zonas grises e indefinición existentes.

En el océano Ártico, se utilizó el Derecho del Mar para la delimitación de dicho espacio. La Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar (CNUDM o UNCLOS en inglés) de 1982 establece, con carácter general, un mar territorial de doce millas, un

espacio adyacente de otras doce y una zona económica exclusiva de doscientas millas, que podía ampliarse a la extensión de la plataforma continental; cada una con sus correspondientes derechos y obligaciones. Así, aproximadamente, la mitad del océano Ártico son aguas internacionales, por más que los Estados aleguen derechos sobre su plataforma continental. Esta es la continuación submarina de los continentes[1].

Los cinco Estados circumpolares buscan extender su soberanía y su zona económica amparándose en esa normativa, así como en las singularidades que su situación e historia les ofrece. La CNUDM señala un plazo de diez años tras suscribirla para presentar reclamaciones. Noruega la ratificó en 1996 y presentó sus reclamaciones en 2006; Rusia en 1997 y presentó su reclamación en 2001; Canadá la ratificó en 2003 y presentó sus reclamaciones en 2013; Dinamarca en 2004 y presentó una reclamación en 2014. Estados Unidos, por su parte, aún no la ha ratificado, aunque en 2025 presentó reclamaciones.

Y todo esto cuando la época de baja tensión en el Ártico ha llegado a su fin al no poder sustraerse de la dinámica de enfrentamiento suscitada con la guerra en Ucrania. Esta ha socavado un instrumento de gobernanza y consenso como era el Consejo Ártico, creado en 1996, rompiendo, además, con los equilibrios geopolíticos en la región tras incorporarse a la OTAN Finlandia y Suecia. Y la falta de gobernabilidad favorece las luchas de poder.

Occidente y su visión geopolítica del Ártico

En efecto, en pocos años, el Ártico ha pasado de ser un espacio de paz y cooperación a uno de creciente tensión geopolítica, consecuencia de la vuelta a la competición estratégica y a escenarios de confrontación entre grandes potencias. De los ocho Estados árticos (A8), todos, excepto Rusia, pertenecen a la comunidad que se denomina Occidente, responsable del diseño y dirección del orden global durante las últimas

[1] La CNUDM, en su artículo 76, permite que las plataformas continentales se amplíen cuando un Estado dispone de datos científicos que demuestren que determinadas características geológicas o geográficas del lecho marino están en relación con las plataformas continentales. Pero las aguas más allá del mar territorial son mares libres y la Convención limita la soberanía de los Estados al declarar que los fondos marinos son «patrimonio común» de la humanidad y que su exploración y explotación «se realizarán en beneficio de toda la humanidad, cualquiera que sea la situación geográfica de los Estados».

décadas, basado en unas reglas que ahora son discutidas por muchos países del sistema internacional.

Tras el final de la Guerra Fría, las relaciones en este espacio eminentemente marítimo han estado dirigidas por el Consejo Ártico a nivel institucional y por la CNUDM a nivel normativo. Esta forma de gobernanza facilitó durante años un escenario marcado por la estabilidad, escasa tensión y la cooperación, período que se ha denominado de «excepcionalismo ártico», definido por el adagio «High North, Low Tension» (Dams y Van Shaik, 2019). Las premisas eran que la pugna geopolítica no debía tener protagonismo en la región y que se debían abordar las cuestiones del cambio climático como principal amenaza al espacio ártico.

A pesar de la creciente tensión entre Rusia y Occidente en las dos últimas décadas, que se podría decir que comenzó con la ampliación de la OTAN al Este y siguió con la invasión rusa de Georgia en 2008, su intervención en Siria y la anexión de Crimea en 2014, las relaciones árticas se mantuvieron estables.

En ese período, se cancelaron algunos ejercicios entre Estados de la OTAN y Rusia y se suspendieron las actividades en algunos foros de cooperación, pero continuó la cooperación en otros, y trató de conservar ese excepcionalismo ártico. Sin embargo, la tensión y la desconfianza han ido aumentando de forma que la propia Noruega ha pedido una mayor presencia de la OTAN e incluso una política oficial para el Ártico (Bykova, 2024).

La invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 supuso el punto de inflexión en las relaciones entre los A8, que provocó, entre otros resultados, la parálisis *de facto* del Consejo Ártico, al cortar los siete occidentales la cooperación con Rusia. De este modo, han regresado las tensiones geopolíticas y organizaciones como la OTAN están recuperando un protagonismo que habían perdido tras el final de la Guerra Fría. La adhesión de Finlandia en 2023 y Suecia en 2024 a la OTAN ha complicado el inestable equilibrio en el seno del Consejo Ártico, donde se pasó de cinco a siete miembros de OTAN por un lado y a Rusia por el otro.

Por tanto, esa guerra ha provocado una fractura que ha cambiado el panorama de seguridad también en el Ártico. De forma abrupta, la geopolítica vuelve a determinar las relaciones regionales y el Consejo Ártico cede protagonismo a la OTAN y, en menor medida, a la Unión Europea (UE). Si durante años las disputas y discrepancias

entre los Estados árticos, particularmente, entre Rusia y Noruega, se mantuvieron en el ámbito bilateral, la nueva situación generada por la guerra en Europa ha supuesto la irrupción de OTAN en una región en la que, hasta entonces, había tenido un protagonismo limitado. Esta presencia se ha producido, sobre todo, a petición de Noruega y Canadá, que con anterioridad abogaban por mantener a la Alianza alejada de las disputas árticas para, de este modo, facilitar cierto control sobre posibles tensiones geopolíticas regionales.

Nuevo enfoque de la seguridad ártica de Estados Unidos

Desde el final de la Guerra Fría, y al contrario que para Rusia, el Ártico no había sido una región de interés prioritario para Estados Unidos. En lo relativo a recursos energéticos, tiene cubiertas sus necesidades de manera aceptable utilizando la técnica del *fracking* y en política exterior tiene frentes con mayor prioridad como el Indopacífico. En materia de seguridad, el Ártico era un espacio de baja tensión y de cooperación entre Estados, incluida Rusia, como heredera de la antigua Unión Soviética.

Sin embargo, en los últimos años, factores como la militarización rusa del Ártico y la creciente presencia china, inicialmente por motivos económicos (acceso a recursos y uso de rutas marítimas), han provocado una creciente atención y, se podría afirmar que preocupación, de Estados Unidos. Este cambio progresivo se ha puesto de manifiesto en recientes documentos estratégicos del Gobierno estadounidense. En octubre de 2022, la administración Biden aprobó la Estrategia Nacional para la Región Ártica (The White House, 2022a) y la vigente Estrategia de Seguridad Nacional (The White House, 2022b). Esta última dedica, por primera vez, una sección al Ártico, y destaca la necesidad de aumentar la presencia estadounidense para preservar la paz y estabilidad ante la creciente pujanza rusa y china. La Estrategia de Defensa Nacional, también de octubre de 2022, se presenta en una dirección similar, pero enfatizando que la prioridad principal es el Indopacífico (U.S. Department of Defense, 2022).

Se puede afirmar que su postura hacia el Ártico es esencialmente reactiva. Estados Unidos no está dispuesto a permitir que ni Rusia ni tampoco China se hagan con el control de la región. Los elementos de interés clave son cuatro. En primer lugar, asegurar la libertad de navegación en las rutas marítimas árticas, contrarrestando los intentos rusos de dominar la RMN. Segundo, el control de los mares, en particular, la

salida al Atlántico por donde transitan los submarinos nucleares rusos de la Flota del Norte. Tercero, el dominio de Groenlandia para ejercer el control del espacio aéreo de la ruta más corta entre Rusia y Estados Unidos en caso de conflicto (alerta temprana y defensa antimisiles). Y cuarto, acceso a los recursos, en particular minerales y tierras raras, donde el control de China del mercado global deja a Estados Unidos en una posición vulnerable.

Estos asuntos se consolidaron en la Estrategia para el Ártico del Departamento de Defensa de 2024 (U.S. Department of Defense, 2024), donde se adopta una postura de vigilancia y respuesta (*monitor and respond*), y se busca una disuasión integrada que pretende llevar a cabo con sus socios y aliados. En este documento, destacan las numerosas referencias a la OTAN, reflejo de la creciente preocupación estadounidense por la región, pero conscientes de que su prioridad marítima está en el Indopacífico y de que es necesario trabajar con sus aliados.

No obstante, como consecuencia de la baja prioridad del Ártico en la agenda exterior estadounidense durante décadas, no cuenta con los medios suficientes para afrontar el nuevo escenario geopolítico. Una muestra de esta realidad es la corta y envejecida flota de rompehielos estadounidenses (tres buques, pero solo dos operativos) frente a los casi cincuenta de Rusia[2], la insuficiente presencia militar en la región o la ausencia de infraestructuras marítimas adecuadas, como puertos de aguas profundas[3].

En este escenario poco favorable, no ayuda la actitud de la nueva administración Trump, que pone en peligro alianzas críticas en el Ártico, en particular con Dinamarca por la cuestión de Groenlandia y con Canadá, a quienes necesita si quiere competir con China y Rusia (Conley, 2025), como señala la Estrategia Ártica de 2024.

Estados Unidos está reforzando su presencia y sus capacidades en la región, pero necesitaría desplegar más personal, mejores instalaciones portuarias, más sensores y comunicaciones satelitales y vehículos no tripulados para poder detectar (*monitor*) la actividad rusa y china y responder (*respond*) en caso necesario. El problema es que la administración Trump toma acciones unilaterales sin contar con sus aliados, cuando

[2] Actualmente Rusia cuenta con más de cincuenta rompehielos, siete de ellos de propulsión nuclear como se expone más adelante. Como se señala más adelante, China está construyendo su propia flota de rompehielos. Véase también: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/artico_2025_dieeeo52.pdf/

[3] En todo caso, en los últimos años, el aumento de la tensión geopolítica en la región ha provocado un incremento de la presencia militar, sobre todo, en Alaska, así como el anuncio de planes para modernizar antiguas instalaciones militares en la región.

parece que es más razonable reforzar la cooperación para compartir esfuerzos y dotarse conjuntamente de las capacidades necesarias. Siguiendo el último documento citado, la OTAN debería tomar la iniciativa para asegurar el flanco norte europeo (*High North*)[4], lo que permitiría que Estados Unidos se focalice en el Indopacífico (Mckenzie, 2025).

En este escenario ártico, caracterizado por una creciente tensión geopolítica, Estados Unidos está tomando medidas importantes como la reactivación de la 2.ª Flota con base en Norfolk (2018), que tiene como misión principal asegurar y defender la libertad de navegación en el Atlántico Norte, con especial énfasis en el *High North* y el Ártico[5]. De este modo, en 2018, se desplegó, por primera vez en veintisiete años en la zona, un portaaviones americano (*USS Harry S. Truman*) (Mizokami, 2018); presencia que se ha repetido, la más reciente en agosto y septiembre 2025 con el portaaviones más moderno de la *US Navy (USS Gerald Ford)*, junto con otros buques de marinas aliadas[6].



Figura 3. Portaviones estadounidense *USS Gerald Ford* en aguas árticas.
Fuente: Oficina de Relaciones Públicas de la 6.ª Flota

[4] Se entiende como *High North* lo que es el espacio ártico europeo, que se extiende desde Groenlandia en el oeste hasta la frontera entre Noruega y Rusia en el mar de *Barents* en el este, y que abarca zonas de importancia estratégica como el GIUK.
[5] Véase: https://www.c2f.usff.navy.mil/About-Us/Mission/
[6] Véase: https://www.navy.mil/Press-Office/News-Stories/display-news/Article/4296815/ford-carrier-strike-group-operates-in-the-high-north-with-nato-allies

Retorno de la OTAN al Ártico

Desde su creación en 1949, la OTAN se centró en la seguridad de Europa Occidental. No obstante, el Ártico fue una región de interés prioritario durante la Guerra Fría, un espacio clave para detener la expansión soviética hacia el oeste, así como para asegurar la defensa de Norteamérica y el norte de Europa.

Durante esa época, Noruega construyó importantes instalaciones militares en el norte del país para poder controlar los movimientos de la Flota soviética hacia el Atlántico[7]. Islandia y Groenlandia también tuvieron un papel clave en la protección de la brecha marítima entre Groenlandia, Islandia y Reino Unido (el GIUK), considerado un cuello de botella crítico para la seguridad de la OTAN.

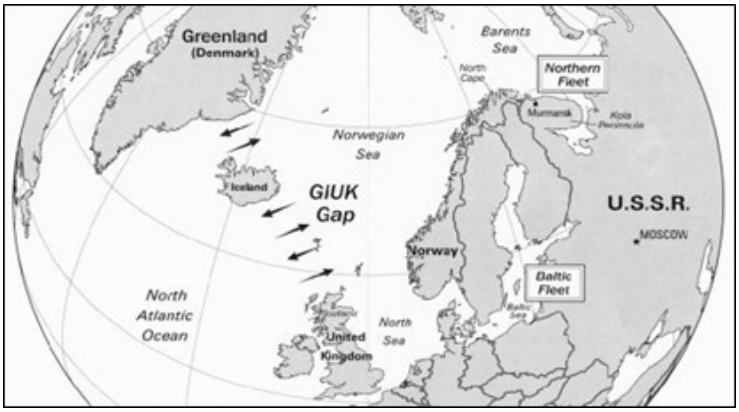


Figura 4. GIUK Gap durante la Guerra Fría

Groenlandia era vital para los intereses estratégicos y de seguridad de la OTAN en el Atlántico Norte, lo que derivó en la firma en 1951 de un Acuerdo de Defensa entre Estados Unidos y Dinamarca sobre ese territorio, que permitió establecer bases (muchas de las cuales ya existían desde la Segunda Guerra Mundial) para las actividades de defensa de la OTAN y operar sin apenas restricciones (por ejemplo, la base aérea de Thule, hoy denominada Pituffik, que albergó bombarderos y una enorme estación radar) (Bykova, 2024).

[7] Para los dirigentes soviéticos las islas Svalbard eran fundamentales para la seguridad de su flota naval estacionada en la península de Kola, así como para el acceso de sus buques y submarinos al Atlántico.

La caída del Muro de Berlín y el definitivo colapso soviético de 1991 dieron paso a una nueva etapa en las relaciones entre Occidente y Rusia, donde el Ártico pasó a un segundo plano. Comenzó la etapa del excepcionalismo ártico, marcado por la estabilidad y cooperación regional.

En este nuevo escenario, el Ártico perdió protagonismo en la OTAN, que se centró en su expansión hacia el este, y en operaciones de gestión de crisis y actividades de seguridad cooperativa, en detrimento de las de disuasión y defensa que habían caracterizado su acción durante la Guerra Fría.

El escenario estratégico de la posguerra fría, caracterizado por un Ártico más estable, provocó el cierre de instalaciones militares y la región comenzó a perder importancia dentro de la propia estructura aliada. Se decidió la desactivación del Mando Aliado del Atlántico (SACLANT), que era responsable de la seguridad de las líneas de comunicación marítima entre América del Norte y Europa, clave para el refuerzo en caso de conflicto. En 2003, se convirtió en Mando de Transformación (SACT), con la tarea de promover la innovación continua de las fuerzas y capacidades de la Alianza, y perdió su vocación marítima.

Ejemplo claro de que el Ártico había pasado a un segundo plano es la vigente Estrategia Marítima de marzo de 2011[8], que ni siquiera menciona a la región. De hecho, hasta 2021, las referencias al Ártico en los documentos oficiales de la OTAN son casi inexistentes, cuando se recupera el concepto de *High North*[9]. Durante los treinta años posteriores al fin de la Guerra Fría, la escasa preocupación por el Ártico derivó tanto de haberse convertido en un espacio donde prevalecía la estabilidad, como también de la falta de acuerdo entre los aliados sobre el papel de la OTAN en la región. Tanto Canadá como Noruega optaron por mantener un perfil bajo en sus disputas con Rusia y trataron de resolverlas de forma bilateral.

Aun cuando las relaciones entre Rusia y Occidente se fueron distanciando, el Ártico se mantuvo fuera de las crecientes tensiones hasta el estallido de la guerra en Ucrania, que provocó un renovado interés de la Alianza. Es posible que el acontecimiento geopolítico más importante haya sido el ingreso de Finlandia y Suecia en la OTAN, que ha supuesto

[8] Véase: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_75615.htm

[9] El Concepto Estratégico de la OTAN, aprobado en la cumbre de Madrid de 29-30 de junio de 2022, dice que «En el *High North*, su capacidad de interrumpir o perturbar el refuerzo y la libertad de navegación en el Atlántico Norte es un reto estratégico para la Alianza». Disponible en: https://www.nato.int/strategic-concept/

un refuerzo de la defensa colectiva en la región nororiental. De este modo, como se señaló más arriba, de los A8, siete ya son miembros de la OTAN, situación que ha tensionado todavía más las relaciones entre Rusia y Occidente y parece retrotraernos a la situación de equilibrio bipolar del período de la Guerra Fría (Bykova y Houck, 2024).

La creciente militarización del Ártico, el aumento de la actividad de la Flota del Norte y la creciente presencia de sus submarinos nucleares han hecho que Occidente y, en particular, la OTAN, perciban la región como un espacio inestable. El principal desafío al que se enfrenta es el pensamiento de suma cero ruso basado en el realismo político, ante una Rusia que busca que se reconozca el Ártico como parte de su zona de influencia (Piechowicz, 2025).

Sin embargo, los países de la Alianza no están bien preparados para esta competición. La OTAN no tiene actualmente ni medios ni infraestructura crítica (buques con capacidad polar, sistemas de vigilancia, defensa antimisiles) para convertirse en una fuerza creíble en el Ártico y su enfoque continúa siendo más reactivo que estratégico. Se están dando pasos para recuperar presencia mediante ejercicios como *Dynamic Mongoose* o *Nordic Response* (Odgaard, 2025).

A nivel de estructura, se han producido algunos avances. En 2018, se aprobó la creación del *Joint Force Command Norfolk*[10], su jefe es, simultáneamente, el comandante de la 2.ª Flota estadounidense y tiene asignadas las misiones de protección de las líneas de comunicación marítimas transatlánticas, incluido el *High North* como puerta de salida de las fuerzas navales rusas hacia el Atlántico. De este modo, viene a ser en cierta medida un sucesor de SACLANT. En 2021 alcanzó su capacidad operativa.

La Unión Europea como actor secundario en la geopolítica del Ártico

De los Estados árticos, solo tres son miembros de la UE: Suecia, Finlandia y Dinamarca. Pero, además, los mares árticos solo bañan las costas de Groenlandia, región autónoma de Dinamarca, pero que formalmente no pertenece a la UE por decisión interna de ese país. De este modo, los condicionantes geográficos limitan el papel geopolítico de la UE en el Ártico, en particular, en su dimensión marítima.

[10] Véase: https://jfcnorfolk.nato.int/about-us

En el documento Comunicación Conjunta 27/2021 sobre el Compromiso de la UE con el Ártico[11], aborda los retos que afectan al Ártico desde una visión amplia condicionada por el cambio climático y orientada, principalmente, a asuntos medioambientales, desarrollo sostenible, cooperación científica y cuestiones indígenas. Pero apenas aborda la dimensión geopolítica.

El documento establece que el cambio climático es una amenaza para la paz y seguridad globales y considera que la militarización del Ártico ruso aumenta los retos a la seguridad, por lo que muchos países y la propia OTAN, siguen de cerca esa situación con la idea de responder a la asertividad rusa en aguas y espacio aéreo ártico si fuese necesario. Sin embargo, la UE no se involucra ni se proponen acciones para contrarrestar la pujanza rusa, que deja en manos de la OTAN. Esto permite inferir que la UE limita las acciones en el Ártico a su contribución a consolidar el papel de OTAN en seguridad y defensa, pero sin ninguna ambición por convertirse en actor geopolítico.

Es relevante destacar, para entender este limitado papel de la UE, el hecho de que la Unión solicitó el estatus de observador en el Consejo Ártico hace más de quince años, petición que no ha sido aceptada todavía, pues Rusia y Canadá mantienen su oposición por cuestiones relacionadas con las pesquerías y no parece que, en el marco actual, se vaya a desbloquear el asunto.

La UE, como consecuencia de su poco relevante poder militar y su limitada capacidad como actor geopolítico, tiene escaso protagonismo en las tensiones en el espacio ártico, esencialmente acotadas al impacto de las sanciones contra Rusia por la invasión de Ucrania. Además, sus tres Estados miembros árticos abordan los asuntos de seguridad bien a nivel bilateral con Rusia o bien en el marco OTAN (el ingreso de Suecia y Finlandia a la Alianza es un claro reflejo de la incapacidad de la UE en esta dimensión), de modo que deja a la Unión un papel secundario. En el futuro, o se corrige esta situación o corre el riesgo de ser marginada políticamente y superada estratégicamente en el Ártico (Komin y Hosa, 2025).

Aunque la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, se comprometió a revisar la Comunicación sobre el Ártico y anunció incluso negociaciones con Islandia en cuestiones de defensa, incluida su eventual participación en el instrumento financiero

[11] Véase: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12683-EU-Arctic-policy-update_en

SAFE[12], se trata de competencias que están en manos del Consejo. Por tanto, las decisiones y acciones relevantes deberán ser adoptadas por los Estados miembros y no por la Comisión, que tiene sus competencias limitadas en estos temas a la industria de defensa.

La fragmentación que afecta a la postura de los países de la OTAN en cuanto al Ártico también se replica en la UE. Así, se pueden mencionar los esfuerzos de varios países europeos, que están revisando sus políticas para adaptarse al cambiante panorama geopolítico, medioambiental y económico en la región. De este modo, Francia publicó en marzo de 2025 su «Estrategia de Defensa para el Ártico», que pone el foco en el mantenimiento de la estabilidad regional y la protección de sus intereses[13]. Alemania publicó su propia política para el Ártico en 2024 y Países Bajos, en línea con Francia, combina una aproximación militar, tecnológica y económica con la defensa de sus intereses, y que actualizará en la próxima revisión de su Estrategia Polar (2021-2025) (El Hajji, 2025). Estas iniciativas, aunque reflejan un claro interés de diversos países no árticos por la región, muestran la división existente en el seno de la UE respecto al Ártico, en todas sus dimensiones, lo que incluye la geopolítica y la militar (Stępień y Raspotnik, 2023).

Discrepancias entre Dinamarca y Estados Unidos sobre Groenlandia

Uno de los asuntos que ha afectado negativamente a la postura de los países occidentales hacia el Ártico han sido las tensiones entre Dinamarca y Estados Unidos por Groenlandia. Es la isla más grande del mundo, territorio autónomo de Dinamarca, cuenta con su propio Parlamento y la ley danesa de autogobierno de 2009 le permitiría organizar un referéndum sobre su independencia. Es territorio OTAN, pero no forma parte de la UE desde 1985 por decisión propia.

Sin embargo, a medida que el Ártico se descongela, Groenlandia aumenta su importancia económica y estratégica, consecuencia del más fácil acceso a sus enormes recursos

[12] Pone a disposición de los Estado miembros créditos por hasta 150 000 millones de euros para desarrollar capacidades de defensa en común.
[13] Véase: https://www.defense.gouv.fr/dgris/enjeux-regionaux/poles/strategie-defense-larctique-fruk

(energéticos, minerales, tierras raras), como de su situación geográfica con relación a las rutas marítimas polares, cada vez más navegables.

Además, por su situación geográfica mantiene un enorme valor geopolítico. Estados Unidos la considera un territorio clave para su seguridad, ubicado a medio camino entre Rusia y Estados Unidos, es la ruta más corta que los une en caso de conflicto. Desde la Segunda Guerra Mundial, ha sido el garante de su seguridad, circunstancia refrendada en 1949 con el Tratado de Washington y en 1951 con el Tratado de Defensa de Groenlandia. Durante ese período se establecieron diversas bases militares estadounidenses para proporcionar alerta temprana, capacidad de defensa de misiles, así como estacionar medios militares para posibles acciones contra Rusia, incluidas armas nucleares.

En este punto, es preciso mencionar los reiterados intentos estadounidenses de hacerse con la isla, siempre por medios pacíficos. Hubo iniciativas para comprar la isla en 1867 (coincidiendo con la adquisición de Alaska al imperio ruso), en 1946, bajo la presidencia de Harry Truman y, en 1955, por parte del presidente Dwight Eisenhower. Sin embargo, tras el final de la Guerra Fría el interés por Groenlandia disminuyó, hasta que en 2019 el presidente Donald Trump volvió a poner sobre la mesa el tema durante su primer mandato apelando a motivaciones de seguridad nacional, protección de recursos y control de las rutas marítimas árticas. Por tanto, las propuestas actuales no son una novedad y están basadas en sólidos fundamentos geopolíticos (Carafano, 2025; Witker, 2025b: 89-93).

No obstante, el énfasis de la actual administración estadounidense ha provocado tensiones entre países aliados que impacta de forma negativa en la cohesión interna de la OTAN y ha generado desconfianza en Dinamarca, pero también en Canadá, muy sensible a los cambios en el Ártico. En consecuencia, es importante buscar una fórmula de consenso que evite tensiones por algo que Estados Unidos ya tiene *de facto*, y que es la soberanía militar sobre Groenlandia, ratificada en 2004. En todo caso, hay que reconocer que la retórica del presidente Trump sobre Groenlandia ha conseguido que Dinamarca le preste más atención, y anuncia un gasto militar extra para garantizar su seguridad.

Ambiciones y capacidades rusas en el Ártico

Basta una mirada a un mapamundi para reconocer que Rusia es el país más extenso del planeta, tiene la fachada más amplia al océano Ártico y domina sus entradas en el mar de Noruega y en el estrecho de Bering. Además, en el espacio geográfico conformado por el océano Ártico, sus mares adyacentes y las regiones que bañan, se han descubierto en los últimos cien años gigantescos yacimientos de hidrocarburos y minerales. En décadas más recientes, los procesos asociados al cambio climático están convirtiendo esta zona en una nueva tierra de promisión por efecto del deshielo, pero también en un nuevo escenario de competencia estratégica entre grandes potencias.

Los actuales dirigentes rusos consideran que el futuro del país está en su desarrollo, en el marco de una nueva etapa de pensamiento estratégico, fortalecimiento del poder estatal y retorno a las zonas de influencia tradicionales, incluido un fuerte apoyo de la Iglesia ortodoxa rusa como confesión legitimadora de las políticas estatales. Para ello, cuentan con planes y estrategias a largo plazo con políticas que son impulsadas directamente desde el Kremlin[14].

En el ámbito institucional, en la estructura presidencial rusa hay un enviado especial, que tiene como misión principal coordinar al máximo nivel las políticas estatales que afectan a esos territorios. En el Gobierno federal, un viceprimer ministro tiene como responsabilidad coordinar los trabajos de los ministerios con competencias en el Ártico, así como seguir y controlar la aplicación del programa federal de Desarrollo de Extremo Oriente y el Ártico, que es uno de los más importantes. Abarca desde el desarrollo de los territorios árticos, el fomento del transporte marítimo a través de la RMN y los medios de salvamento y rescate hasta la conectividad por cable submarino y espacial de esas regiones[15].

En un nivel inferior, se encuentra el representante especial de la corporación estatal de energía nuclear Rosatom para el desarrollo del Ártico y su Dirección de la Ruta Marítima del Norte, que tiene asignadas las competencias de gestión en ese ámbito, precisamente debido a su larga experiencia en las operaciones de la flota de rompehielos más avanzada del mundo, la *Atomflot*. Su cometido principal es aumentar de forma segura el

[14] Véanse las declaraciones del presidente ruso, Vladimir Putin, en el X Foro Económico Oriental de Vladivostok el 5 de septiembre de 2025. Disponible en: http://kremlin.ru/events/president/news/77927

[15] El programa federal de Desarrollo del Ártico en conexión con el programa federal del espacio contempla la creación de una constelación de satélites en órbita polar completa y permanente a esos territorios.

transporte marítimo a través de la RMN bajo las directrices directas del Kremlin (Pérez Gil, 2025a).

El objetivo de estos planes, políticas y estrategias es ampliar, dominar y controlar los espacios de soberanía rusa en el Ártico. Para ello, además de aumentar su presencia permanente mediante bases militares e instalaciones científicas, están mejorando y dotando sus programas de investigación científica en toda la región. Esos planes van de la mano de una creciente actividad normativa que tiene la pretensión de establecer un control exclusivo y excluyente sobre aquellos territorios que consideran de su soberanía[16] y sobre los que pretender ejercer competencias estatales[17]. Toda esa actividad se enmarca en planes de desarrollo a largo plazo, pero ahora en un escenario de competición por la hegemonía mundial (Grady, 2024). Sin embargo, se jactan de que cuentan con capacidades únicas para controlar el Ártico, que son incomparables respecto al resto de Estados ribereños y también de otras potencias con aspiraciones árticas.

Es preciso señalar, con carácter previo, que, según estudios del Instituto Geológico ruso, cuentan con reservas probadas de petróleo para setenta años, gas por cien años y carbón por varios cientos de años, lo que les asegura una posición destacada en los mercados energéticos mundiales durante un larguísimo período de tiempo. Esta realidad condiciona muchas decisiones político-estratégicas y permite a los dirigentes rusos ejercer una influencia que va mucho más allá de su poder material actual.

Enfoque estratégico del Ártico

Históricamente, para Rusia, el Ártico ha sido un territorio de frontera, fue explorado desde antiguo, pero casi inexplotado hasta tiempos recientes. La Unión Soviética puso el foco en su desarrollo, principalmente, de puertos y explotaciones mineras. Durante la Segunda Guerra Mundial, sus puertos recibieron una gran parte de los suministros enviados desde Estados Unidos, lo que superó el bloqueo marítimo alemán que se ejercía desde la Noruega ocupada. Poco después, el inicio de la Guerra Fría opuso a las

[16] El 2 de agosto de 2007, un minisubmarino tripulado Mir bajó hasta 4261 metros para plantar una bandera rusa en el fondo del océano Ártico, en la cordillera Lomonósov, con pretensiones de soberanía.
[17] La plataforma continental ártica rusa tiene más de cuatro millones de kilómetros cuadrados, es un espacio marítimo rico en petróleo, gas y materias primas y se estima que más del 20 % de todas las reservas de hidrocarburos no descubiertas del mundo se concentran ahí.

dos primeras potencias nucleares en Europa y en Asia, pero también en el Alto Norte, donde el desarrollo de los primeros misiles balísticos mostró que el recorrido más corto para alcanzar el territorio contrario pasaba por su vuelo directo a través de territorio ártico. En ese momento, se impuso una nueva visión del mapa mundial, centrado en el Ártico, como ilustra el propio emblema de las Naciones Unidas.



Figura 5. Emblema de la ONU

En consecuencia, esa amenaza de guerra nuclear es la que determinó la visión estratégica ártica. Rápidamente, se construyeron nuevas bases navales en las penínsulas de Kola y Kamchatka, en los dos extremos del país, que comenzaron a albergar los nuevos submarinos nucleares dotados con misiles balísticos (SSBN). La Marina rusa se especializó en la navegación polar, sus submarinos dominaban esas aguas, aunque acumularon graves pérdidas en su pugna con Estados Unidos (Giltsov, Mormul, y Ossipenko, 1993). A la par, comenzaron a construir una flota de grandes rompehielos nucleares con capacidades únicas que permitieron la escolta de los buques encargados de transportar suministros a bases militares e instalaciones científicas en los territorios árticos. También sus submarinos y rompehielos nucleares hicieron incursiones regulares en el Polo Norte geográfico (90º N).

Las autoridades rusas han tratado de mantener esas capacidades heredadas de la época soviética. A partir de 2010, pusieron en marcha un programa de modernización de bases navales en el Ártico y, poco después, comenzaron a recibir nuevos SSBN que

aseguran la capacidad de contragolpe de su fuerza de disuasión nuclear (Pérez Gil, 2025b). También cuentan con nuevos submarinos de ataque (SSN) dotados de misiles de crucero con capacidad dual convencional y nuclear, que les permiten ejercer misiones subestratégicas y de teatro. Los mandos de Marina rusa destacan que sus submarinos dominan la navegación polar[18], realizan ejercicios regulares en la banquisa ártica y cuentan con capacidades para lanzar sus armas en condiciones de hielo.



Figura 6. Submarino nuclear estratégico emergiendo en la banquisa ártica, 2022

Poco después, comenzaron la construcción y puesta en servicio de una nueva generación de rompehielos nucleares de la clase Arktika, de 33 000 toneladas de desplazamiento, para apoyar las operaciones de los buques civiles, principalmente en tres zonas marítimas: estrecho de Kara, golfo de Ob y mar de Siberia Oriental. Hay cuatro en servicio y planean contar con una decena a principios de la próxima década[19]. Su misión principal es escoltar los grandes buques gaseros que navegan desde las terminales de Sabetta hacia puertos asiáticos (Staalesen, 2025), con las ventajas de ahorro de tiempo y costes anotados al principio.

[18] El presidente Putin dijo durante una reunión con expertos del sector nuclear en la ciudad de Sarov (antigua Arzamas-16) que «Esta es nuestra ventaja militar. Y la investigación, incluso en esta zona ártica, es sumamente importante para nosotros». Disponible en: http://kremlin.ru/events/president/news/77837

[19] El 26 de mayo de 2025, el presidente Putin aprobó los planes de construcción de dos nuevos buques, cuya producción debería comenzar en 2026. Disponible en: https://portnews.ru/news/379923/



Figura 7. Rompehielos nucleares, 2025

Presencia militar rusa en los territorios árticos

La recuperación de la estabilidad junto con un aumento significativo de los precios de los hidrocarburos en la primera década de este siglo facilitó acometer la reorganización y modernización de sus Fuerzas Armadas. La activación de un primer programa estatal de armamentos de 2011-2017 (PEA-17) permitió iniciar la mejora de bases alejadas, así como la recuperación de asentamientos que se habían abandonado en los años noventa debido a la falta de fondos. A partir de 2012, se aplicaron mejoras en bases situadas en Nueva Zembla, Tierra de Francisco José e islas de Siberia Oriental, posiciones claves para dominar y controlar la RMN. Para ello, se dotaron de armamento y equipos avanzados como sistemas antiaéreos S-400 y misiles antibuque Bastión-P y Bal y se crearon zonas antiacceso y de denegación de área (A2/AD) para enfrentar a cualquier adversario. Como se observa, en el planeamiento ruso despliegue militar y desarrollo económico van de la mano.



Figura 8. Base Severny Klever en Kotelny, islas de Siberia Oriental, 2022

Además de la presencia permanente de sus submarinos nucleares, la Marina rusa comenzó a realizar despliegues navales regulares a lo largo de la RMN que tienen varios objetivos: asegurar la presencia, dominar la navegación en mares helados y adiestrar a las fuerzas terrestres en operaciones conjuntas. En varias ocasiones, debido a las dificultades climatológicas, han requerido la escolta de los rompehielos nucleares de la *Atomflot*, lo que demuestra la idoneidad de contar con este tipo de buques en cualquier época del año.

También las Fuerzas Aeroespaciales comenzaron a destacar aviones de combate en aeródromos lejanos. De forma regular, se despliegan cazas Sukhoi Su-33 y Su-35S en Nueva Zembla. La mejora y ampliación de las pistas de aterrizaje permiten las operaciones de abastecimiento de aviones de transporte pesado Ilyushin Il-76, así como el despliegue de bombarderos estratégicos a territorios como Anádyr, en la región de Chukotka, próxima a Alaska.

En 2014, se estableció el mando estratégico conjunto de la Flota del Norte y, en enero de 2021, pasó a ser un distrito militar independiente con responsabilidades en todo el territorio ártico. Sin embargo, la reorganización de la dirección estratégica occidental como consecuencia de la guerra contra Ucrania revirtió dicha medida, y reasignó recursos, medios y personal al nuevo Distrito Militar de Leningrado. Además, se ordenó la creación de un nuevo Cuerpo de Ejército del Noroeste, que estará estacionado en la

frontera ruso-finesa para responder a la nueva situación creada por la incorporación de Finlandia y Suecia a la OTAN.

Cabe destacar, además, que el Ártico es una zona de pruebas de los misiles avanzados rusos, en especial en el campo de tiro de Nenoksa en el mar Blanco (Pérez Gil, 2025c). Desde Plesetsk, en el óblast (provincia) de Arcángel, se lanzan misiles balísticos y cohetes portadores de satélites militares. También cuentan con el campo de pruebas nucleares en Nueva Zembla, aunque, por ahora, se mantiene una moratoria completa por parte de las grandes potencias.

Planes de desarrollo de la Ruta Marítima del Norte

Precisamente, la guerra en Ucrania ha planteado nuevos desafíos a los planes de expansión de la RMN. A corto y medio plazo, las sanciones occidentales han afectado al volumen de carga transportada y han impedido cumplir los hitos marcados por el propio presidente ruso[20]. Las sanciones han afectado al volumen y tipos de carga, así como a los navíos que navegan en los mares árticos, incluidos los buques pesqueros[21]. Pero esas medidas no solo atañen al transporte marítimo que pasa por el Ártico, sino a todas las vías de transporte. Entonces, si se toman los datos más recientes tanto de tráfico de carga como de los puertos árticos se observa un aumento sostenido de volúmenes que, aunque no compensan el descenso general, sí muestran el crecimiento de la RMN[22] y, por tanto, los avances en los planes de desarrollo a largo plazo.

Los puntos focales de la RMN, son de oeste a este, Múrmansk, en la península de Kola, con su gran puerto naval, la base principal de los rompehielos nucleares y los planes para convertirlo en un gran centro de distribución de carbón y de gas natural licuado (GNL); Sabetta, en Yamal, donde se encuentran los principales campos de gas rusos en explotación y en proyecto[23]; Dixon, en la desembocadura del Yeniséi, con su puerto y

[20] En 2024, el volumen de carga en la RMN fue 37,9 millones de toneladas, menos de la mitad del objetivo de ochenta millones ordenado por el presidente en ruso en 2018. El 21 de mayo de 2025, el director general de GlavSevmorput, Sergey Zybko, anunció un ambicioso objetivo de ciento diez millones de toneladas en 2030. Disponible en: https://sudostroenie.info/novosti/45253.html

[21] El 27 de agosto de 2025, autoridades rusas anunciaron medidas de reciprocidad contra la prohibición de las operaciones de pesqueros rusos en espacios marítimos y zona económica exclusiva de la UE y Noruega. Disponible en: https://fish.gov.ru/main-news/2025/08/27/ilya-shestakov-rossiya-primet-otvetnye-mery-v-otnoshenii-norvezhskih-rybopromyslovyh-sudov/

[22] Datos disponibles en: https://sudostroenie.info/novosti/45995.html

[23] Aquí opera la mayor infraestructura marina jamás construida, una plataforma de transformación de gas de 640 000 toneladas, que se construyó en Kola y se trasladó remolcada hasta su zona de explotación.

capacidades logísticas; mucho más al noreste, Pevek, en Chukotka, como punto de acceso a la cuenca minera Baimskaya[24] y, finalmente, más allá del estrecho de Bering en el océano Pacífico, Petropavlovsk-Kamchatski, donde también hay planes para construir un gran centro de redistribución de GNL hacia los puertos asiáticos.



Figura 9. Central nuclear flotante en Pevek

A largo plazo, existen planes para que los gigantescos rompehielos nucleares de la nueva clase Líder, de 69 600 toneladas de desplazamiento, operen desde una nueva base en Petropavlovsk-Kamchatski. Su misión será cubrir el tramo más difícil de hielos en la temporada de invierno, que es el área marítima que va del mar de Siberia Oriental al estrecho de Bering. El primer buque, *Rossiya*, se está construyendo en los astilleros Zvezdá de Bolshoi Kamen, en Vladivostok, con un coste estimado de más de 200 000 millones de rublos (unos 2500 millones de dólares a precios actuales). Además, en dichos astilleros se construyen buques gaseros tipo AFRAMAX destinados a transportar el GNL desde Sabetta a puertos del Atlántico y del Pacífico[25]. Aunque se habla reiteradamente de planes estatales hay que tener en cuenta que todas estas infraestructuras son financiadas por las grandes corporaciones energéticas rusas como

[24] Como parte de este proyecto, en 2019, se puso en servicio la primera central nuclear flotante en el puerto de Pevek y hay planes para construir otras cuatro más, bajo la dirección de Rosatom.
[25] El 26 de mayo de 2025, el primer viceprimer ministro ruso, Denis Manturov (uno de los protegidos del Kremlin), presidió una reunión gubernamental sobre planes de construcción naval donde se planteó un objetivo de mil seiscientos buques de gran tonelaje hasta 2026, especialmente, gaseros y petroleros.

Gazprom, Novatek o Rosneft, que están en manos de empresarios cercanos al Kremlin y en algunos casos, de socios de su primera época.

Durante el Foro Económico Oriental de Vladivostok celebrado del 2 al 6 de septiembre de 2025, Rosatom firmó un acuerdo con Rosmorrechflot para el desarrollo de las vías de transporte fluvial de mercancías de Siberia y Extremo Oriente en dirección a la RMN, así como la creación de centros logísticos en puertos fluviales. También anunció planes para construir dos nuevas centrales nucleares, una en Fokino, en Primorie, que se iniciará en 2026, y otra en Jabárovsk, para satisfacer las demandas de electricidad de esos proyectos.

Cooperación con China e India en el Ártico

Antes se afirmó que las autoridades rusas trabajan activamente para establecer un régimen exclusivo sobre Ártico y, sobre todo, controlar sus recursos, desde gas, petróleo y minería hasta las pesquerías. En el pasado, solo aceptaron acordar y coordinarse con los otros Estados árticos en el seno del Consejo Ártico y se han opuesto a la injerencia de otros países en un área que consideran de su exclusivo control, posición compartida por Canadá y Noruega.

Sin embargo, la guerra en Ucrania ha impuesto un nuevo enfoque político-estratégico. Por un lado, el rechazo de las potencias occidentales a las iniciativas rusas como parte de sus intentos de aislamiento contra Rusia ha llevado al bloqueo del Consejo Ártico, que tantos éxitos había dado para la cooperación regional, en especial, entre Rusia y Noruega en temas tan sensibles como los accesos al archipiélago Svalbard, las pesquerías en los límites de los mares de Noruega y de Barents y las capacidades de salvamento y rescate en esas aguas.

Por otro, las sanciones antirrusas han obligado a buscar nuevos mercados para sus hidrocarburos, lo que ha provocado un vuelco enorme en los flujos energéticos mundiales y ha destacado, en este ámbito, el caso de la India, que se transformó en muy poco tiempo en el principal importador de petróleo ruso gracias a los descuentos que se aplicaban en el precio para, a continuación, reexportarlo a Europa y a Norteamérica. Otro tanto, aunque en menor medida, ha pasado con China, algunos países del golfo Pérsico y de África. En paralelo, las sanciones occidentales también condicionaron la salida de

las empresas energéticas occidentales de proyectos conjuntos en territorio ruso y las últimas en retirarse fueron las compañías japonesas y surcoreanas.

Estas medidas han supuesto un enorme reto para las autoridades rusas, en primer lugar, porque deben mantener un alto nivel de exportaciones de hidrocarburos para poder continuar financiando una guerra larga en Ucrania (Pérez Gil, 2024a). En segundo lugar, porque la parte sustancial de sus exportaciones y, por tanto, de los ingresos fiscales proviene de esas exportaciones, que financian desde la estructura del Estado hasta las prestaciones públicas. De este modo, no se pueden permitir dejar de explotar los yacimientos conocidos o agotar los yacimientos actuales sin sustitución, como Shtokman, en el mar de Barents.

Para ello, hay planes para la entrada de empresas chinas e indias, tanto en los proyectos de Yamal como en Sajalín, de las que salieron sus pares occidentales. El 20 de agosto de 2025, el primer viceprimer ministro Manturov, destacó estos aspectos durante la reunión anual de la Comisión Intergubernamental ruso-india.

En el caso de China, la cooperación parece más profunda y a más largo plazo porque, a pesar de su posición geográfica alejada, cuenta con su propia estrategia para el Ártico y ambiciona tener acceso libre a esos mares[26], circunstancia que, hasta ahora, no se había dado debido a aquel consenso entre los miembros del Consejo Ártico sobre su posesión indiscutida sobre los bienes y derechos en ese Mediterráneo polar.

De este modo, en marzo de 2023, los Gobiernos ruso y chino crearon un grupo conjunto sobre la RMN, en octubre de 2024 los Ministerios de Asuntos Exteriores establecieron un diálogo sobre el Ártico y, en diciembre de 2024, se celebró la primera reunión del órgano de cooperación para la RMN. Como corolario, el 8 de mayo de 2025 los presidentes Putin y Xi hicieron una declaración conjunta en Moscú en la que enfatizaron su posición común a favor de la paz y la estabilidad en el Ártico, así como su voluntad de prevenir tensiones militares y políticas en la región[27]. No obstante, merece una reflexión que la primera cumbre entre los presidentes ruso y estadounidense desde el

[26] El presidente chino, Xi Jinping, declaró en su visita a Moscú el 8 de mayo de 2025 que «hay un progreso significativo en cuestiones relacionadas con el desarrollo y el uso comercial de la Ruta del Mar del Norte», mientras que Putin mencionó de los planes de centros logísticos en Múrmansk y Petropavlovsk-Kamchatski. Disponible en: http://kremlin.ru/events/president/news/76873

[27] Disponible en: http://kremlin.ru/supplement/6309

inicio de la guerra en Ucrania se celebrase en Alaska (15-16 de agosto de 2025), un territorio ártico.

Por parte rusa, el Gobierno ruso nombró al vicepresidente de la Comisión Estatal para el Desarrollo del Ártico como representante especial para el Desarrollo del Ártico y la Cooperación con China. Por tanto, esa colaboración busca alcanzar los objetivos de desarrollo del Ártico, suplir capacidades en sectores críticos donde las sanciones han impactado con más dureza, como es la construcción naval[28], y continuar ingresando divisas por las exportaciones energéticas.

Por parte china, se concretan en la construcción de nuevos rompehielos (tres hasta ahora), con los que realizan expediciones científicas en el Ártico y en la Antártida, cada vez es más frecuente el tránsito de grandes buques mercantes chinos en la RMN y, desde 2017, se comenzó a hablar de la Ruta de la Seda Polar, como parte de su estrategia de proyección global (Pardo Delgado, 2025). Además, muestran una creciente actividad en operaciones en aguas profundas, donde pueden beneficiarse de las capacidades y experiencia rusas (Pérez Gil, 2024b: 575-597), en su preparación para un próximo enfrentamiento con Estados Unidos en el Pacífico. No obstante, a corto plazo no parece que se venga una alianza ruso-china (Myklebost y Lanteigne, 2024). Estas son proyecciones estratégicas que se plantean ante un nuevo reparto del poder mundial que se abre paso rápidamente (Witker, 2025a).

Conclusiones

Durante la última década, las grandes potencias han entrado en una nueva etapa de competición estratégica, que se ha mostrado claramente tras el estallido de la guerra en Ucrania. Se han configurado dos bloques antagónicos: Occidente, por un lado, y un bloque informal y escasamente estructurado, por otro, encabezado por Rusia y China, que pretende atraer a la mayoría del Sur Global. Esta división se extiende de manera progresiva a todos los espacios de interés geopolítico, incluido el Ártico.

[28] En 2024, New New Shipping estableció una empresa conjunta con Rosatom registrada y bajo jurisdicción en China que tiene como finalidad explorar vías de colaboración en la RMN.

La creciente militarización rusa está provocando una situación clásica derivada del dilema de seguridad, en un escenario geopolítico regional y global donde la fuerza y la disuasión están sustituyendo a las reglas y a la cooperación.

Durante muchos años, la OTAN ha tenido un enfoque regional caracterizado por la fragmentación. Al tradicional desinterés estadounidense, se sumaba la cautela de algunos aliados que trataban de preservar sus relaciones con Rusia. La consecuencia es que, a pesar de la importancia del Alto Norte, la OTAN continúa careciendo de una posición oficial para el Ártico, cuestión que es preciso corregir para poder abordar los retos que se plantearán en las próximas décadas.

Por su parte, la UE tiene un papel escaso acotado a la aplicación de políticas medioambientales y desarrollo sostenible, a pesar de las declaraciones oficiales como la propia Estrategia Global de la Unión de 2016. En un escenario de creciente tensión, agravada por la escalada en Ucrania y con una China cada vez más presente, parece poco probable que gane protagonismo en la región.

Para Rusia, el Ártico es una pieza clave en su estrategia como país. A pesar de los problemas provocados por las sanciones occidentales, los dirigentes rusos mantienen sus planes a largo plazo. El desarrollo de los territorios árticos se concibe como una carrera para los próximos cien años, que abarca desde el dominio de los mercados energéticos hasta el liderazgo científico y técnico en áreas como la energía nuclear. Con esta visión, implementan su estrategia de expansión de la Ruta Marítima del Norte.

Pero, además, esos planes forman parte de su estrategia de ejercer como gran potencia en el Pacífico, que se está convirtiendo progresivamente en el área principal de la lucha por la hegemonía mundial.

En este escenario, se plantean cuestiones complejas como son la reconfiguración de la gobernanza regional bien a través del Consejo Ártico (el directorio del Ártico) o mediante la creación de nuevos foros que den entrada a otras potencias no propiamente árticas, pero que tienen interés en la región, como China o India; o el mantenimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar, bastante respetada hasta ahora por los Estados árticos.

La vigencia de estas instituciones da estabilidad a la región, permite resolver diferencias de forma pacífica y resuelve la disyuntiva del conflicto a favor de las negociaciones.

Porque para las grandes potencias, la alternativa para alcanzar sus intereses vitales suele ser el uso de la fuerza, la guerra.

Bibliografía

Álvarez Pérez, A *et al*. (2005). El Ártico: nuevo escenario geopolítico [en línea]. *Documento de Opinión IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 52/2005. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/artico_2025_dieeeo52.pdf/

Aznar Fernández-Montesinos, F. (2023). La geopolítica ártica después de la guerra de Ucrania [en línea]. *Documento Análisis IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 34/2023. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA34_2023_FEDAZ_Ucrania.pdf

Bykova, A. (2024). NATO has always been an Arctic Alliance (Part I) [en línea]. *The Arctic Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.thearcticinstitute.org/nato-arctic-alliance-part-i/

Bykova, A. y Houck, O. W. (2024). NATO in the Arctic: The Arctic Institute's NATO Series 2024-2025 (Part I) [en línea]. *The Arctic Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.thearcticinstitute.org/nato-arctic-the-arctic-institutes-nato-series-2024-2025-part-i/

Carafano, J. J. (2025). Greenland and Trump's strategy to deal with China and Russia [en línea]. *GIS*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.gisreportsonline.com/r/us-greenland/

Conley, H. (2025). The Arctic Great Game [en línea]. *Foreign Affairs*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/reviews/arctic-great-game-conley

Dams, T. y Van Shaik, L. (2019). *The Arctic Elephant: Why Europe must address the geopolitics of the high north*. Clingendael Institute, La Haya.

El Hajji, H. (2025). The Arctic: A Strategic Shift for Europe. A Unique Opportunity for Belgium [en línea]. Egmont. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://www.egmontinstitute.be/the-arctic-a-strategic-shift-for-europe-a-unique-opportunity-for-belgium/

Giltsov, L., Mormul, N. y Ossipenko, L. (1993). *La tragedia de los submarinos nucleares soviéticos*. Madrid, Anaya & Mario Muchnik. [Traducción de *La dramatique historie des sous-marins nucléaires soviétiques*. (1992). París, Éditions Robert Laffont].

Grady, J. (2024). Risks of Military Confrontation in Arctic Increasing, Say U.S. and Russian Officials [en línea]. *USNI News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://news.usni.org/2024/12/25/risks-of-military-confrontation-in-arctic-increasing-say-u-s-and-russian-officials

Komin, M. y Hosa, J. (2025). The bear beneath the ice: Russia's ambitions in the Arctic [en línea]. *European Council of Foreign Relations*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/the-bear-beneath-the-ice-russias-ambitions-in-the-arctic/

López Ibor Mayor, V., Martínez Montes, L. y Sánchez de Rojas Díaz, E. (2014). *Apuntes sobre el Ártico*. Madrid, Ediciones Ópera Prima.

Mckenzie, J. (2025). Beyond Icebreakers: The United States Needs a Bold New Approach to Arctic Security Equipping in an Era of Strategic Competition [en línea]. *Modern War Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://mwi.westpoint.edu/beyond-icebreakers-the-united-states-needs-a-bold-new-approach-to-arctic-security-equipping-in-an-era-of-strategic-competition/

Mizokami, K. (2018). U.S. Carriers Are Operating in the Arctic Circle for the First Time in Decades [en ínea]. *Popular Mechanics*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.popularmechanics.com/military/navy-ships/a24071757/us-carrier-arctic-circle/

Myklebost, K. y Lanteigne, M. (2024). A Sino-Russian Arctic alliance? [en línea]. *The Barents Observer*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://thebarentsobserver.com/en/research-partner-contents/2024/02/sino-russian-arctic-alliance

Odgaard, L. (2025). Taking the Arctic Seriously Might Be the Key to NATO's Relevance [en línea]. *Hudson Institute*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.hudson.org/politics-government/taking-arctic-seriously-might-be-key-natos-relevance-liselotte-odgaard

Pardo Delgado, J. M. (2025). China. Visión y perspectiva de la Región Ártica. *Documento de Opinión IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 41/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/china_2025_dieeeo41.pdf

Pérez Gil, L. (2024a). Capacidades militares rusas y economía de guerra en el conflicto en Ucrania [en línea]. *Documento Análisis IEEE*. Ministerio de Defensa, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 48/2024. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA48_2024_LUIPER_Ucrania.pdf

Pérez Gil, L. (2024b). Operaciones submarinas encubiertas: las capacidades de la 29.ª División de Submarinos de la Flota del Norte [en línea]. *Revista General de Marina*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. 287(3), pp. 575-597. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2024/10/rgmoct2024_Parte04.pdf

Pérez Gil, L. (2025a). Atomflot, la flota de rompehielos atómicos de Rusia [en línea]. *Revista General de Marina*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. 288(3), pp. 535-557. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2025/04/RGMAbrilParte4.pdf

Pérez Gil, L. (2025b). Las Fuerzas Submarinas Estratégicas de Rusia en 2025 [en línea]. *Revista General de Marina*. Ministerio de Defensa, Secretaría General Técnica. 289. (En edición).

Pérez Gil, L. (2025c). Desarrollos recientes de armas estratégicas avanzadas rusas y su aplicación en los conflictos internacionales [en línea]. *Actas de las XVII Jornadas de Estudios de Seguridad.* Madrid, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado, UNED.

Piechowicz, M. (2025). NATO and Russia's actions in the Arctic as an example of symmetry in international security [en línea]. *Defense and Security Analysis*. 41(2), pp. 336-352. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14751798.2025.2456309?scroll=top&needAccess=true#abstract

Staalesen, A. (2025). A convoy is on the way into thick ice on Northern Sea Route [en líea]. *The Barents Observer*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.thebarentsobserver.com/news/a-convoy-is-on-the-way-into-thick-ice-on-northern-sea-route/431983

Stępień, A. y Raspotnik, A. (2023). The Arctic Institute's 2023 Series on the European Union's Arctic Policy-Final Remarks [en línea]. The Arctic Institute. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.thearcticinstitute.org/the-arctic-institute-2023-series-european-unions-arctic-policy-final-remarks/

The White House. (2022a). *National Strategy for the Arctic Region* [en línea]. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf

The White House. (2022b). *National Security Strategy* [en línea]. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/10/Biden-Harris-Administrations-National-Security-Strategy-10.2022.pdf

U.S. Department of Defense. (2022). *National Defense Strategy of the United States* [en línea]. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://apps.dtic.mil/sti/trecms/pdf/AD1183539.pdf

U.S. Department of Defense. (2024). *2024 Arctic Strategy* [en línea]. Departamento de Defensa. Washington. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://media.defense.gov/2024/Jul/22/2003507411/-1/-1/0/DOD-ARCTIC-STRATEGY-2024.PDF

Witker, I. (2025a). Las incomodidades ante los cambios geopolíticos [en línea]. *El Libero*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ellibero.cl/columnas-de-opinion/las-incomodidades-ante-los-cambios-geopoliticos/

Witker, I. (2025b). Visiones: Cinco consideraciones geopolíticas de la posible anexión de Groenlandia [en línea]. *Escenarios Actuales*. 1, pp. 89-93. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cesim.cl/wp-content/uploads/2025/06/ESCENARIOS-ACTUALES-N1-ART-6-2025-91-95.pdf

*Abel Romero Junquera**
Capitán de navío de la Armada
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Federico Aznar Fernández-Montesinos
Capitán de fragata de la Armada
Doctor en Ciencias Políticas
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Luis V. Pérez Gil
Teniente reservista voluntario del Ejército de Tierra
Doctor en Derecho con premio extraordinario
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

37/2026 12 de mayo de 2026

Fidel Sendagorta

Ideología y pragmatismo en la estrategia nacional de seguridad de Trump

Ideología y pragmatismo en la estrategia nacional de seguridad de Trump

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:
Panorama estratégico 2026. Editado en marzo de 2026

Resumen:

La Estrategia de Seguridad Nacional 2025 pretende recoger en una sola doctrina los diferentes acentos de las corrientes ideológicas del MAGA, ya sean nacionalistas, populistas, cristianos o tecnoligarcas. Este documento ha querido marcar el fin del orden liberal promovido por las Administraciones anteriores y diseñar una política que sea la traducción al exterior de la revolución de la nueva derecha representada por MAGA y el propio Trump.

De ahí que el nacionalismo del presidente Trump, resumido en el lema America First, esté siempre presente en la Estrategia y marque la línea central. A partir de este principio, el estilo de Trump se basa en alcanzar sus objetivos mediante un uso desinhibido del poder y sin que le importe cambiar de enfoque de un día para otro.

La prioridad concedida al hemisferio occidental, que es una de las novedades de esta Estrategia, está alimentado el debate sobre cuál es el mundo que emergerá sobre las cenizas del orden liberal. Algunos piensan que Trump se siente cómodo en un mundo dominado por tres grandes superpotencias, Estados Unidos, China y Rusia, cada cual con esferas de influencia exclusivas. Otros, en cambio, creen que su pretensión última es fortalecer a Estados Unidos en las Américas, para competir así con mayor ventaja con China, sin, por ello, renunciar a su presencia en Asia-Pacífico.

Palabras clave:

MAGA, Nacionalismo, Hemisferio occidental, Esferas de influencia, China.

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

Ideology and pragmatism in Trump's national security strategy

Abstract:

The National Security Strategy 2025 intends to build a single doctrine with the materials provided by the different ideological currents in MAGA, be it nationalism, populism, Christian nationalism or the technobros. This document wants to mark the end of the liberal international order undersigned by previous Administrations and to design policies that would be the translation to the foreign realm of the revolution of the new right represented by MAGA and Trump himself.

That is the reason why President Trump's America First is always present in the Strategy as its main narrative. From that standing point, Trump's style of politics is based on achieving his goals through an uninhibited use of power and without caring to change his approach from one day to another.

The Western Hemisphere being the first priority of the US, which is a novelty of the Strategy, is feeding a debate about what kind of world will emerge from the ashes of the old liberal international order. Some think that Trump would feel comfortable in a world in a world dominated by the three largest superpowers, the US, China, and Russia, all with exclusive spheres of interest. Others consider that Trump's ultimate purpose is to strengthen the US in the Western Hemisphere in order to better compete with China, without renouncing to its presence and influence in Asia and the Pacific.

Keywords:

MAGA, Nationalism, Western hemisphere, Spheres of influence, China.

Kevin Roberts, presidente de la Fundación Heritage, responsable del «Proyecto 2025», que ha sido la guía programática de la segunda administración Trump, sostiene que estamos en medio de una «segunda Revolución Americana» (Astor, 2025) Una revolución conservadora es un oxímoron y Edmund Burke estará revolviéndose en su tumba al ver esas dos palabras juntas, pero lo cierto es que Estados Unidos está ahora gobernado por una nueva derecha dispuesta a romper cosas que hasta hace solo unos meses parecían intocables.

El presidente Trump, que ha contribuido de forma decisiva a crear este conservadurismo de nuevo cuño que domina ahora el partido republicano y lo ha llevado al poder por segunda vez, es un líder carismático, pero no necesariamente ideológico. Sus ideas más arraigadas son el nacionalismo de America First, una aversión a los déficits comerciales y la deportación de los inmigrantes irregulares. Pero en otros aspectos está demostrando ser más pragmático que doctrinario. Ahora bien, Trump quiere mantener el apoyo de las diversas tribus ideológicas del movimiento MAGA y ha reclutado a muchos de sus miembros para puestos directivos de su Administración. Otros no están en el Gobierno, pero tienen una influencia ideológica notable desde sus plataformas mediáticas y centros de pensamiento. En consecuencia, puede ser útil empezar por un análisis de las ideas del mundo MAGA y tratar de entender cómo influyen sobre la actual política exterior de Estados Unidos.

Todos estos planteamientos parten de un diagnóstico compartido: Estados Unidos ha caído en un declive que en parte es un fenómeno nacional y en parte es también la consecuencia de lo que se percibe como el agotamiento de la civilización occidental, cuyos síntomas comparten Europa y América del Norte. Como afirma muy gráficamente Curtis Yarvin, un agitador de la nueva derecha, «este país se ha perdido en la Historia» (Rufo y Yarvin, 2023).

Lo cierto es que en el núcleo de esta «segunda Revolución americana» hay un sentimiento de ansiedad que procede de unos cambios demográficos profundos con hondas consecuencias culturales. De ahí que el nacionalismo populista que prevalece en el conservadurismo actual tenga una indudable connotación racial. En efecto, en 1970, los blancos no hispánicos eran el 83 % de la población, una cifra que hoy en día está en torno al 53 %. Y esta menguante mayoría blanca se convertiría en minoría en los años 2040, de acuerdo con las proyecciones demográficas. El profesor Samuel P.

Huntington en su obra *Who are we?* (Huntington, 2004) dedicada a la crisis de la identidad norteamericana, considera que este cambio en el equilibrio racial, en perjuicio de los blancos, crea la percepción de una pérdida de la centralidad de la cultura anglo-protestante, puesto que estos tres ingredientes estuvieron presentes desde el primer momento en los orígenes de la nación. Como dice Huntington, en contra de lo que se suele pensar, Estados Unidos no es un país de inmigrantes, sino de colonos. Los inmigrantes que lleguen después se encuentran con una sociedad creada por los colonos a la que deben adaptarse. Este argumento ha sido utilizado por un líder de la nueva derecha como Charlie Kirk en algunos de sus encuentros universitarios, antes de su trágica muerte en 2025 (Kirk, 2024). Huntington era un profesor liberal de Harvard fallecido en 2008, pero parece evidente que los actuales activistas del nacionalismo blanco han leído sus obras.

La idea de los nacionalistas populistas es, por tanto, que para que Estados Unidos siga siendo Estados Unidos, es necesario que el país siga siendo blanco. El declive del país se debe esencialmente a que se están socavando los fundamentos de la identidad nacional. La causa de estos cambios en el equilibrio racial que, a su vez, provocan una mutación de la identidad cultural del país, es una inmigración masiva favorecida por unas élites liberales que han perdido el sentido patriótico. Pero la nueva derecha tiene una larga lista de reproches hacia los progresistas que van más allá de la mencionada disolución de la identidad nacional: el fin de un sistema que deja de estar basado en el mérito con las cuotas para las minorías; el debilitamiento de la familia tradicional con las políticas de promoción LGTBI y la doctrina *queer*, que, a su vez, han influido en el descenso de la tasa de natalidad; la secularización forzada de la sociedad en perjuicio del cristianismo; la apuesta por una globalización asociada a la deslocalización que ha generado la pérdida de millones de empleos en la industria; el lanzamiento de guerras interminables en Irak y Afganistán, que no han logrado ningún beneficio para el país y sí una considerable pérdida de vidas humanas y una merma billonaria para el tesoro.

La revolución conservadora en marcha pretende revertir estas tendencias negativas y galvanizar las mejores energías del país para superar el declive y revitalizar la sociedad, la cultura y la economía promoviendo el engrandecimiento de Estados Unidos.

Ahora bien, la coalición de fuerzas que dieron la victoria a Trump primero en 2016 y luego en 2024 no es homogénea ni coincide siempre en sus objetivos. Los magnates de Silicon

Valley (conocidos popularmente como *tecnoligarcas*) no están de acuerdo con una política restrictiva de visados defendida por los populistas, ya que les impide contar con el mejor talento mundial. A su vez, los nacionalpopulistas como Steve Bannon defienden una política gradual y prudente en el desarrollo de la inteligencia artificial (IA) que aleje el peligro de una eliminación masiva de puestos de trabajo de la clase media. Silicon Valley, por el contrario, apuesta por inversiones masivas en IA para asegurar a las empresas norteamericanas una posición de ventaja, en la competencia entre ellas y con las de China.

También en política exterior se producen no pocas contradicciones entre las diversas tribus ideológicas que componen el movimiento MAGA, que habrá ocasión de examinar en estas páginas. El liderazgo de Trump ha podido hasta ahora encontrar compromisos aceptables para unos y otros y, en último término, ha sabido imponer su criterio aún contra actores poderosos dentro del movimiento. La Estrategia de Seguridad Nacional 2025, publicada el 5 de diciembre, pretende recoger en una sola doctrina los diferentes acentos de las corrientes ideológicas de MAGA, ya sean nacionalistas, populistas, cristianos o *tecnoligarcas.* Sin embargo, el nacionalismo del presidente Trump, resumido en el lema *America First*, está siempre presente en el documento y marca la línea central. A partir de este principio, el estilo de Trump se basa en alcanzar objetivos sin sujetarse a ningún criterio previo y sin que le importe cambiar de enfoque de un día para otro. No es, por tanto, un estilo de liderazgo basado en la visión estratégica. Por eso, este documento tiene un interés especial para tratar de encontrar una cierta coherencia en la política exterior y de seguridad de este segundo mandato de Trump.

Es relevante subrayar que se trata de la Estrategia del segundo mandato, ya que las diferencias con el documento equivalente del primer mandato son muy considerables. La Estrategia de Seguridad Nacional de 2017 fue coordinada por el entonces consejero de Seguridad Nacional, H. R. McMaster, con un enfoque inspirado en la escuela realista de relaciones internacionales. Su mayor novedad es haber declarado el retorno a la competencia entre las grandes potencias como gran argumento de la geopolítica. China y Rusia eran ambas potencias revisionistas, que querían remodelar el orden internacional en función de sus intereses. Pero China se convertía en el gran competidor estratégico de Estados Unidos (Sanger, 2025).

La Estrategia de 2025, por el contrario, ha querido marcar el fin del orden liberal promovido por las Administraciones anteriores y diseñar una política que sea la traducción al exterior de la revolución de la nueva derecha representada por MAGA y el propio Trump (The White House, 2025). Los principios inspiradores de este documento son, por tanto:

- La defensa y promoción del interés nacional como única guía de actuación de Estados Unidos. Se hace, además, una definición restrictiva del interés nacional, que se concentra en lo prioritario y no es expansiva (lo que había llevado a las anteriores Administraciones a sobrecargarse de responsabilidades y obligaciones por todo el mundo).
- Se invita a los demás países a promover igualmente sus intereses nacionales. Se sobrentiende que, cuando entran en colisión con los norteamericanos, prevalecen estos basándose en su mayor fuerza. Para ello, tiene que utilizar sin inhibición aquellos elementos de su poder (económicos, tecnológicos, de seguridad) que le proporcionen la palanca necesaria para resolver a su favor cualquier negociación. También tiene que evitar las dependencias de cadenas de valor que puedan crear vulnerabilidades a favor de un adversario. (Fishman, 2025).
- Aunque en el mundo en el que opera esta Estrategia rige la ley del más fuerte, se quieren evitar a toda costa los conflictos interminables como los de Afganistán e Irak. La consigna del documento es la paz a través de la fortaleza. Cuando hay uso de la fuerza, como en la operación conjunta con Israel contra las instalaciones nucleares de Irán o en la captura de Nicolás Maduro en Caracas, Washington se asegura de que el conflicto sea limitado y que no haya escalada o prolongación en el tiempo.
- La soberanía es un principio fundamental y, por lo tanto, el multilateralismo no puede prevalecer en ningún caso sobre aquella. Hay en todo el documento una hostilidad explícita contra las organizaciones transnacionales y, de manera muy especial, contra la Unión Europea, como se verá más adelante.
- Se excluye la influencia para imponer la democracia a países con sistemas diferentes al de Estados Unidos, desviándose así de una línea muy constante en la política exterior norteamericana, que alcanzó su clímax con la política

neoconservadora en el Gran Oriente Medio. Sin embargo, sí caben las presiones sobre los países afines (Europa, la angloesfera y otras naciones democráticas) para que mantengan los derechos y las libertades fundamentales tal y como se interpretan actualmente en Washington (es decir, para no recortar el espacio político a la nueva derecha en ascenso).

- Las alianzas se consideran un activo internacional de Estados Unidos, pero debe haber un reparto equitativo de las cargas. Los aliados deben asumir la responsabilidad principal por sus regiones, deben gastar más en defensa y deben compensar a Estados Unidos por décadas de superávits comerciales, invirtiendo allí. De hecho, dos de estas tres condiciones se han acordado ya con los aliados. En la cumbre de la OTAN en La Haya de 2025, se decidió el aumento del gasto de defensa hasta un 5 % (3,5 % en gastos militares y 1,5 % en infraestructuras de seguridad). En cuanto a las inversiones masivas en Estados Unidos, se incluyeron en los acuerdos comerciales suscritos en 2025 con la UE, Japón y Corea del Sur, entre otros. Queda por ver cómo se va a aplicar la responsabilidad principal de los aliados en la seguridad de sus regiones. La Estrategia Nacional de Defensa y la Revisión de la Postura Nacional, que el Pentágono publica tradicionalmente a continuación de la Estrategia de Seguridad Nacional, darán las claves sobre este punto, incluyendo el redespliegue de unidades militares norteamericanas.
- La inmigración masiva ya no es solo un problema social o político, sino que asciende a la condición de principal desafío de seguridad nacional. De ahí que el control de la frontera y la aplicación estricta de las leyes migratorias no sean ya un asunto más de orden público sino la preocupación política principal. En este sentido, cabe interpretar el ascenso de América Latina al rango número uno de las prioridades de la Estrategia como que se amplía el perímetro de seguridad de Estados Unidos para abordar con estos países (con o sin su colaboración), cuestiones internas como la inmigración y el narcotráfico (Landgraf, 2025).
- La Estrategia incluye también como prioridades algunos objetivos económicos que se llevarán a cabo «a favor del trabajador estadounidense», en un guiño de lenguaje para los sectores más populistas de MAGA, como los que representa Steve Bannon, frente a los «plutócratas» de Silicon Valley que, al decir de Bannon, solo les interesa el dinero y no son patriotas. Hay otra referencia que habrá

complacido a este sector, cuando dice que la búsqueda de «talento global» no puede hacerse a costa de los trabajadores norteamericanos (Douthat, 2025).

– En todo caso, las prioridades económicas son las siguientes:

  - La reindustrialización del país, un *leitmotiv* de Trump y MAGA, que reprochaban a los liberales globalistas la pérdida de empleos industriales a causa de la deslocalización. En este caso, se añade una preocupación adicional en materia de seguridad como es evitar las dependencias de Estados Unidos respecto a adversarios actuales o potenciales, por lo que respecta a productos críticos.

  - La seguridad económica, que incluye tanto la promoción de un comercio equilibrado y justo como asegurarse el acceso a cadenas de suministro de materiales críticos «enfrentándose con prácticas depredadoras». Esta referencia va dirigida a China (sin citarla explícitamente) y se repite en diversas partes de la Estrategia. Esta insistencia se explica por el trauma sufrido por esta Administración y por el propio presidente, a causa de las restricciones impuestas por China a Estados Unidos (y también a Europa) para la exportación de tierras raras y los magnetos producidos con ellas, que son esenciales para la fabricación de automóviles eléctricos y otros equipos de alta tecnología incluyendo los misiles. Esta medida de fuerza fue tomada por Pekín como represalia por el aumento en un 140 % de los aranceles de Estados Unidos para los productos chinos en febrero de 2025. Finalmente, en octubre de ese mismo año, ambas partes llegaron a un acuerdo provisional por el que Estados Unidos recortaba los aranceles y China disminuía las restricciones a la exportación de tierras raras. Este episodio se interpretó generalmente como una victoria china (Doshi, 2025) y de ahí la obsesión que rezuma la Estrategia con este asunto, como un episodio que no debe repetirse en el futuro.

  - Revitalizar la base industrial de la defensa. Una de las lecciones de la guerra de Ucrania ha sido la rapidez con la que se agotaban los *stocks* de misiles y municiones y las dificultades en Estados Unidos y Europa para reponerlos por falta de capacidad industrial. También hizo sonar las alarmas el acuerdo AUKUS entre Estados Unidos, Reino Unido y Australia, para proporcionar a

esta última submarinos nucleares, por la incapacidad de los astilleros norteamericanos para construir en plazo su propio programa de submarinos y, además, entregar los prometidos a Australia.

- Restaurar el dominio en el sector energético. Este punto es una verdadera declaración de principios MAGA, ya que solo incluye el petróleo, el gas, el carbón y la energía nuclear y ni menciona a las renovables. Rechaza, además, la ideología del «cambio climático» y «cero emisiones». Esta posición está basada en fundamentos ideológicos muy queridos por Trump, pero algún analista como Simon Nixon añade que Estados Unidos se había quedado atrás en la competición tecnológica con China en energías renovables, y en lugar de intentar recuperar la ventaja perdida, Trump ha preferido apostar por las energías tradicionales con las que el país cuenta en abundancia y a precios bajos, lo que le proporciona una ventaja de productividad, le permite aumentar la producción para los centros de datos necesarios para la IA y además puede exportar a países amigos, evitando que dependan de otros (Nixon, 2025).
- Preservar y acrecentar el dominio en el sector financiero, manteniendo el papel del dólar como moneda internacional de reserva. Los países BRICS, en su cumbre de Sudáfrica de 2023, señalaron su voluntad de disminuir su dependencia del dólar, moneda en la que se fija el 80 % de los intercambios en el comercio mundial. Para ello, propusieron crear una nueva moneda y minimizar así los riesgos de su exposición a la divisa norteamericana. Trump amenazó entonces (aunque no había sido aún elegido presidente) con aranceles punitivos si esta iniciativa se llegara a llevar a cabo. Sin embargo, no ha habido avances en este campo desde entonces.

Una vez enumerados sus objetivos y principios, la Estrategia pasa a examinar las diferentes regiones por orden de prioridad en función de los intereses vitales de Estados Unidos:

1 El hemisferio occidental. Puede sorprender que el vecindario inmediato de Estados Unidos reciba una atención estratégica que no había tenido en más de un siglo. Un motivo de esta consideración es que, para esta Administración los intereses vitales son los de carácter interno (fin de la inmigración masiva y del

tráfico de drogas) y los que, por tanto, afectan en primer término a los ciudadanos. La región de las Américas se trata aquí como una extensión de la nación, con el fin de afrontar los problemas que aquejan al país, pero que tienen en parte su origen en el vecindario sur. Un ejemplo que recibió una gran atención mediática al principio del mandato de Trump se basó en su buena relación con el presidente salvadoreño Nayib Bukele y permitió llevar a cabo la deportación a las prisiones de alta seguridad de El Salvador de un cierto número de narcotraficantes y pandilleros que residían en Estados Unidos. Igual de expeditivos han sido los ataques norteamericanos contra lanchas de narcotraficantes procedentes de Venezuela. Pero el ejemplo máximo de esta nueva política hemisférica ha sido la operación militar para la captura de Nicolás Maduro y su mujer y su traslado a Nueva York para ser juzgados por narcotráfico. Dada la oposición de las bases MAGA a repetir los errores de las «guerras interminables», esta se hizo a partir de tres premisas: que no hubiera bajas norteamericanas; que no hubiera coste para el Tesoro de Estados Unidos (y de ahí la insistencia en el beneficio del petróleo) y que no hubiera la intención de comprometerse en un ejercicio de construcción democrática, como los que habían fracasado en Irak y Afganistán. Estos objetivos se han cumplido hasta la fecha, aunque a costa de crear no pocas contradicciones por el mantenimiento de los dirigentes del régimen a cargo del Gobierno. La militarización de la política norteamericana en la región pretende tener también un efecto intimidatorio con aquellos países cuya política es contraria a los intereses de Washington. Pero el objetivo de controlar Venezuela y su petróleo descabezando al régimen tiene también un propósito geopolítico: empezar a denegar a China su presencia e influencia crecientes en la zona. Venezuela, con una deuda hacia China de sesenta mil millones de dólares, respaldada por petróleo, constituye para la Administración norteamericana un buen lugar para empezar. Aunque puede haber otros en la lista como la propia Cuba, país de origen del secretario de Estado Marco Rubio, cuya mano han visto no pocos analistas en la redacción de este capítulo del documento.

En realidad, además de los motivos de carácter interno para que el hemisferio occidental sea la principal prioridad de esta Estrategia, la exclusión de China de lo que se considera el patio trasero de Estados Unidos, es un objetivo estratégico. «Estados Unidos debe ser preeminente en el Hemisferio», dice el documento de

forma explícita, que bautiza esta política como «El corolario de Trump de la doctrina Monroe». En esta ocasión, no se trata de expulsar a los europeos, como en el siglo XIX, sino a China (que no se cita por su nombre). El propósito es impedir que estos «competidores extra-hemisféricos» puedan posicionar en el subcontinente fuerzas militares o adquieran infraestructuras críticas y activos estratégicos.

Con este fin, la Estrategia propone movilizar a los campeones regionales, tanto por lo que se refiere a los países afines como Argentina, a la que Washington ha dado en 2025 un préstamo *swap* de veinte mil millones de dólares, pero también a los no tan afines, aunque con los que existen intereses compartidos (como sería el caso de México y Brasil). El objetivo, además del de impedir que China aumente su influencia en la región, sería desarrollar conjuntamente los recursos estratégicos (como los minerales críticos) en los que es rica América Latina.

No va a ser una tarea fácil para Washington. Es cierto que algunos países de la región, como Brasil y México, resienten que China les imponga una relación comercial en la que prevalece la importación de materias primas y productos agroalimentarios y la exportación de manufacturas, retrasando así sus planes de industrialización. Sin embargo, la mayoría de los estados del subcontinente han apostado por una estrategia de diversificación comercial y de inversiones que pasa por tener a China y a Europa como socios, con el fin de no depender exclusivamente de Estados Unidos. En este sentido, no parece factible convencer a Perú de que renuncie al megapuerto de Chancay, construido y operado por la empresa china COSCO, que es un proyecto estratégico para el país. Tampoco será sencillo persuadir a Chile para renunciar a la alianza entre la empresa estatal chilena Codelco y la china SQM para explotar y exportar el litio del Salar de Atacama cuando China supone el 70 % de las exportaciones de litio chileno. Son solo dos ejemplos que muestran las dificultades que tiene por delante esta nueva política norteamericana. Otra cosa es un país como Panamá, cuyo canal ha estado bajo soberanía norteamericana hasta el tratado Torrijos-Carter. En este caso, las presiones de Washington han logrado con relativa facilidad que la empresa hongkonesa CK Hutchison accediera a vender todas las instalaciones portuarias del canal a un consorcio liderado por Blackrock.

2 Asia es la segunda región prioritaria para Estados Unidos, aunque ya se ha visto que la preocupación por la creciente penetración china en América Latina y el objetivo de resistirla es uno de los motivos fundamentales por los que el hemisferio occidental se convierte en la principal prioridad.

El capítulo empieza por describir la importancia económica de la región (50 % del PIB mundial en paridad de poder adquisitivo) y el ascenso de China hasta casi situarse a la par con Estados Unidos. Los aranceles aplicados por Trump en 2017 (y mantenidos después por la administración Biden), tuvieron como efecto una diversificación del comercio chino hacia mercados emergentes, desde algunos de los cuales China siguió exportando a Estados Unidos. Aun así, las exportaciones chinas a Estados Unidos bajaron de un 4 % de su PIB cuando Trump empezó su primer mandato hasta el 2 % actual. El objetivo norteamericano es que las relaciones económicas con China estén presididas por la reciprocidad y la justicia, con un comercio mutuamente equilibrado y dirigido a sectores no sensibles. Esta última frase apunta a la desconexión entre ambas economías en tecnologías de punta. Lo cierto es que China con su economía de doble circulación pretende también obtener la máxima autonomía tecnológica y no depender de Estados Unidos en sectores críticos en los que se puedan crear vulnerabilidades.

Para proteger su economía, Estados Unidos se propone acabar con prácticas depredadoras, subsidios estatales y estrategias industriales (no dice explícitamente de quién, pero por el contexto solo puede ser de China); robo de la propiedad intelectual; impedir el acceso de Estados Unidos a materiales y minerales críticos (una vez más aparece el rencor ante la toma de conciencia de la dependencia existente en este campo respecto de China) y la exportación de precursores de fentanilo que causan la crisis de opioides en Estados Unidos.

Para ello, Estados Unidos deberá trabajar conjuntamente con sus aliados y socios con el fin de impedir estas prácticas económicas. En este contexto, se citan las relaciones comerciales con la India y su contribución a la seguridad en el Indo-Pacífico, también a través del Quad (Estados Unidos, Japón, Australia e India).

Estados Unidos espera de estas coaliciones de países, a los que se añaden otros, caso por caso, como Canadá, México, Europa y Corea, que sirvan también para persuadir a China con sus políticas comerciales que tiene que concentrar sus

energías en el mercado interno, ya que ni el Sudeste Asiático ni América Latina ni Oriente Medio van a ser capaces de absorber el exceso de capacidad que China está exportando en estos momentos. De los aliados más ricos, incluyendo Europa, Japón y Corea, se espera que contribuyan con su financiación a construir infraestructuras físicas y digitales en los países del sur global. Sin citarla, la Estrategia se está refiriendo a la «Nueva Ruta de la seda china» y a la necesidad de no dejar el campo libre a China y a competir con ella en terceros países. En concreto, Estados Unidos invita a sus aliados europeos y asiáticos a fortalecer sus posiciones comunes en América Latina y en Africa (en este caso, por lo que se refiere a los minerales críticos).

Una vez más sin citar explícitamente a China, pero en el contexto de la competición entre ambas superpotencias, la Estrategia subraya la necesidad de redoblar el esfuerzo en investigación y en desarrollo para mantener y ampliar la ventaja de Estados Unidos en tecnologías militares y de doble uso, así como en aquellas que van a determinar en el futuro el poder militar como la IA, la computación cuántica y los sistemas autónomos. A largo plazo, dice el documento, «mantener la preeminencia económica y tecnológica es la mejor manera de prevenir un conflicto de larga escala».

En este marco, la Estrategia se refiere a la atención recibida por Taiwán, no solo por su capacidad en semiconductores sino por ser la vía que abre el acceso a la segunda cadena de islas (Guam, Yap, Palau). De ahí que disuadir un conflicto en Taiwán sea una prioridad. Al mismo tiempo, se mantiene la línea declarativa tradicional sobre el mantenimiento del *statu quo* para la isla.

Estas pocas frases habrán tenido sin duda un efecto tranquilizador no solo en el propio Taiwán, sino en países afines en la región como Japón, Corea y Australia. A pesar de ser una estrategia para una política revolucionaria, no hay cambio de posición respecto a Taiwán. Y eso que desde la investidura de Trump se habían producido una serie de gestos que parecían anticipar que Estados Unidos podía dejar caer Taiwán como parte de un gran acuerdo comercial con China. En efecto, hace algunos meses y con motivo de su confirmación en el Senado, Elbridge Colby, el número tres del Pentágono y responsable ahora de la elaboración de la Estrategia de Defensa Nacional (que sigue tradicionalmente a la Estrategia de

Seguridad Nacional) afirmó que Taiwán no era un interés existencial para Estados Unidos (Moriyasu, 2025). También fue significativo que Washington no haya autorizado el verano de 2025 una escala en Nueva York del presidente taiwanés Lai Ching-te. Y ya en noviembre de 2025, se abrió una crisis entre Pekín y Tokio cuando la nueva primera ministra Sanae Takaichi afirmó que un ataque a Taiwán sería considerado como una amenaza existencial que permitiría a Japón utilizar a sus Fuerzas de Autodefensa para apoyar a la isla. Además de las advertencias vertidas por un funcionario chino amenazando a la primera ministra con cortarle el cuello, Pekín aplicó diversas medidas retaliatorias, entre las que se incluyó un boicot del turismo chino con destino a Japón. Según se ha filtrado, en la conversación entre Takaichi y Trump, este le habría recomendado prudencia, creando una notable frustración en el Gobierno japonés por la falta de una reacción más firme de Washington con su aliado. Añádase a esto el informe publicado por el *think tank* Defense Priorities, elaborado por dos expertos muy cercanos a la actual Administración (Kavanagh y Caldwell, 2025) que argumentan que Estados Unidos debía renunciar a defender Taiwán, en el supuesto de un ataque de China, y asegurar que Japón y Filipinas se mantendrían fuera de la órbita china.

Todos estos signos parecían confirmar la supuesta visión de Trump de un orden internacional basado en un concierto de hombres fuertes, Putin, Xi Jinping y él mismo, a cargo de potencias dotadas de zonas de influencia exclusivas (Goddard, 2025).

Estos temores no se han visto reflejados en el texto. Por el contrario, además de la mención a Taiwán, se dice que Estados Unidos tendrá la capacidad militar necesaria para prevenir una agresión a la primera cadena de islas (Japón, Taiwán, Filipinas), aunque se exige a los aliados de la región que gasten más en defensa y hagan un mayor esfuerzo para asumir su responsabilidad en la seguridad regional.

El documento menciona también el objetivo de mantener la libertad de navegación en el mar de China Meridional, por donde pasan algunas de las vías de comercio más importantes del mundo.

Los críticos de la Estrategia como el columnista del New York Times David Sanger han señalado que, a diferencia de la Estrategia de 2017, durante el primer mandato de Trump, este texto se concentra más en la competencia económica con China, dejando al margen asuntos estratégicos como la expansión nuclear china de los últimos años y los reiterados ciberataques sobre centros gubernamentales y empresas. Tampoco se menciona ni siquiera una vez a Corea del Norte, como si hubiera desaparecido la amenaza balística y nuclear que supone este país.

El secretario de Guerra, Pete Hegseth, ha explicado que el enfoque norteamericano hacia China está dirigido no hacia el dominio, sino a un equilibrio de poder. Para ello, Estados Unidos quiere que China tome nota de la fortaleza militar de Estados Unidos y que respete los intereses norteamericanos en el Indo-Pacífico, pero evitando las confrontaciones innecesarias. A cambio, Estados Unidos respeta el rearme de proporciones históricas que China está llevando a cabo (Chávez, 2025).

En definitiva, esta Estrategia no cambia en lo fundamental la política seguida hacia China en los últimos años en términos de seguridad. Se diría que los principales objetivos hacia su gran competidor son económicos y que Trump ha querido evitar un lenguaje hostil hacia Pekín cuando tiene programada una visita a China en abril en la que espera cerrar un gran acuerdo comercial.

3 Europa. La Estrategia aborda tres grandes cuestiones en las relaciones con Europa, pero la primera es la que ha llamado más la atención a la opinión pública porque describe un factor de naturaleza cultural que nunca había estado presente en anteriores documentos consagrados a la seguridad nacional: la decadencia de la civilización europea. Este declive se atribuye a una conjunción de causas que se retroalimentan: tasas de natalidad en caída libre acompañadas por el envejecimiento acelerado de la población; pérdida de identidad causada por una inmigración masiva de un perfil cultural no siempre compatible con sociedades libres y abiertas; actividades de la Unión Europea que ahogan el crecimiento con su exceso de regulación y erosionan la libertad política y la soberanía. El resultado es una pérdida de confianza de Europa en sí misma y una debilidad que en un plazo de veinte años se puede traducir en que muchos de los países del

continente dejen de tener mayorías europeas y, por tanto, no sean ya aliados fiables en la OTAN, presumiblemente porque sus valores hayan dejado de ser en su mayoría occidentales para teñirse de diferentes matices de islamismo que, en sus versiones más extremas, lindan con el terrorismo yijadista.

La estrategia contempla, por tanto, sin llamarla así, la noción de *seguridad civilizacional.* Su antecedente es el discurso del vicepresidente J. D. Vance en la conferencia de seguridad de Munich en febrero de 2025, en el que decía que la principal amenaza para Europa procedía de factores internos, como la erosión de las normas democráticas, a través de la censura y la supresión de la disidencia. En la Estrategia, se elabora con más profundidad este diagnóstico sobre una Europa en declive que constituye un peligro para Estados Unidos. Estas ideas proceden en buena parte de autores cristianos, que no suscriben necesariamente el programa de la nueva derecha, pero que han tenido y siguen teniendo una considerable influencia en círculos académicos e intelectuales conservadores. El más conocido es George Weigel que en su *El cubo y la catedral* (Weigel, 2005) abordaba esta cuestión y se preguntaba por qué tendría que importar a Estados Unidos que Europa hubiera caído en una deriva que él percibe como autodestructiva. Su tesis fundamental es que «unos Estados Unidos indiferentes al destino de Europa son unos Estados Unidos indiferentes a sus propias raíces». Es decir, que Estados Unidos no debe cometer el mismo error de Europa de caer en una amnesia histórica sobre sus orígenes como civilización, empezando por el cristianismo. Pero Weigel también menciona la amenaza que supone para Estados Unidos las consecuencias de un vacío demográfico que será colmado por un islam radicalizado y convencido de que se aproxima su revancha frente a la civilización europea. Weigel cita a menudo en su obra al profesor judío Joseph Weiler, muy crítico con que la Unión Europea, en su proyecto *non nato* de Constitución, pretendiera basar la identidad europea exclusivamente en la Ilustración, con olvido de la, a su juicio, imprescindible contribución del cristianismo a la creación de la civilización occidental. También Joseph Ratzinger, antes y después de convertirse en el papa Benedicto XVI, había dedicado una considerable atención a esta cuestión del declive europeo, especialmente en sus aspectos demográficos, que asocia con una falta de voluntad de futuro. «Es necesario, decía Ratzinger, hacer una comparación con el Imperio Romano en

declive: seguía funcionando como un grandioso marco histórico, pero de hecho estaban viviendo de aquellos que lo iban a disolver, porque se había quedado sin energía vital» (Starcevic, 2025). En definitiva, como decía Weigel, «el problema europeo es también el nuestro». O por miedo a que Estados Unidos siga la misma senda que la europea o por la conciencia de que la debilidad del ala europea de la civilización occidental acabaría también minando a su ala americana. (Sendagorta, 2007).

Bien es verdad que esta aportación del llamado nacionalismo cristiano dentro de MAGA, muy presente en algunos de sus principales representantes, como el propio vicepresidente Vance, Charlie Kirk, Jonathan Keeperman y Steve Bannon, ha sido criticada en parte por el actual papa León XVII, quien expresó su malestar por la división que la actual Administración estaba creando entre Europa y Estados Unidos.

En conclusión, el documento llama a «cultivar la resistencia» a estas tendencias negativas y, en este sentido, contempla con optimismo la creciente influencia de partidos patrióticos que pueden promover una revitalización del verdadero espíritu europeo.

Estados Unidos apuesta, por tanto, por la Europa de las naciones frente a una Unión Europea a la que se reprocha una regulación sofocante para la economía, una política migratoria que contribuye a disolver las identidades nacionales y debilita las libertades políticas y la soberanía.

La hostilidad de Trump hacia la UE siempre ha sido manifiesta y en alguna ocasión ha comentado que esta organización nació «para perjudicar» a Estados Unidos. Pero ahora esta inquina personal queda plasmada en toda una doctrina cuya aplicación se verá en los próximos meses y años. De hecho, la publicación de la Estrategia ha coincidido con la imposición por parte de la Comisión Europea a X (anteriormente Twiter) de una multa por valor de 142 millones de euros por problemas de falta de transparencia. La reacción de Elon Musk no se ha hecho esperar y ha creado un *tag* llamado #AbolishtheEU. El propio vicepresidente Vance y el secretario de Estado Rubio han apoyado de inmediato a Musk con duras críticas a la UE.

Es cierto que el documento expresa su apoyo a una Europa «estratégica y culturalmente vital para Estados Unidos», pero no se refiere a la Europa unida, sino a la de las naciones que la forman. Sin embargo, con este argumento favorable a los partidos nacionalistas de la nueva derecha, afloran enseguida las contradicciones. En efecto, estos partidos pueden identificarse con este documento en el diagnóstico sobre el declive, en la necesidad de acabar con la inmigración masiva y de combatir el *wokismo*, que, a su juicio, ha abducido a las instituciones europeas. Sin embargo, el lema MAGA es «America First» y los partidos nacionalistas en Europa abogan por «Germany First», «France First» y así sucesivamente. Los intereses nacionales de los Estados europeos están llamados a chocar en no pocos asuntos con los norteamericanos y, por tanto, en este campo ajeno a las disputas culturales, se acaban las afinidades entre nacionalistas de ambos lados del Atlántico. Así se ha visto con las críticas de Le Pen a la operación norteamericana en Venezuela por debilitar el principio de la soberanía nacional. Y otro tanto sucedería si Trump lograra su propósito de quedarse con Groenlandia.

En todo caso, en la visión sobre Europa que adopta esta Estrategia hay un claro efecto especular: «una proyección hacia la otra orilla del Atlántico de la política doméstica estadounidense, con sus guerras culturales y el choque de identidades, un asunto de familia» (Areilza, 2025)

Por otra parte, el apartado dedicado a la guerra de Ucrania empieza reiterando que la pérdida de confianza de Europa en sí misma es la causa por la que los Gobiernos europeos se sienten débiles frente a Rusia y, por ello, la consideran una amenaza existencial. De ahí que no sean capaces de apoyar las inevitables concesiones que Kiev deberá hacer para acabar este conflicto a pesar de que el deseo de paz es mayoritario en los pueblos europeos.

Por ello, negociar un rápido final de las hostilidades constituye un interés clave para Estados Unidos, afirma la Estrategia, con el fin de evitar el riesgo de escalada, restablecer la estabilidad estratégica con Rusia y permitir la reconstrucción de Ucrania.

Algunos comentaristas critican este planteamiento, en el que no se condena a Rusia por su agresión y, además, Estados Unidos se presenta como un

negociador neutral entre Rusia y Europa. En realidad, el texto es menos desequilibrado hacia Rusia que las posiciones mantenidas por esta Administración desde el principio de su mandato. El tenso encuentro entre Trump y Zelenski en la Casa Blanca en febrero de 2025 marcó un punto de crisis en la relación bilateral y personal, ya que se manifestó con toda crudeza el enfoque de Trump de que la parte más débil era la que tenía que hacer las concesiones necesarias, «porque sus cartas son malas». Por el contrario, de la cumbre Trump-Putin que tuvo lugar en Alaska unos meses después, se desprendió la cercanía entre ambos presidentes y la comprensión norteamericana de las posiciones rusas.

Más allá de esta actitud del mediador, las afinidades culturales entre MAGA y Rusia han estado presentes desde antes del primer mandato de Trump y han tenido una influencia indudable en las percepciones del partido republicano sobre la guerra Rusia-Ucrania, alejando así aún más si cabe las posiciones de Europa y Estados Unidos. En efecto, para el mundo MAGA, empezando por sus líderes mediáticos como Tucker Carlson y Steve Bannon, la Rusia de Putin, blanca, cristiana, con valores tradicionales y basada en la autoridad de un líder fuerte, era más compatible con sus propios puntos de vista que la Europa débil y *woke* (Hayward, 2025).

Además de estos aspectos culturales, Trump está convencido de que Rusia, con sus enormes recursos energéticos y minerales, sería un socio económico potencial más interesante que Ucrania. Y él mismo no ha desmentido, sino todo lo contrario, que en su relación con Rusia haya también claves estratégicas relacionadas con el interés norteamericano de alejar lo más posible a Rusia de China, por más que esa asociación entre ambas potencias sea hoy en día más estrecha que nunca.

En todo caso, resulta significativo que el portavoz del Kremlin, Dimitry Peskov haya elogiado en público esta Estrategia diciendo que «sus planteamientos se corresponden de muchas maneras con la visión de Rusia» (Faulconbridge y Kelly, 2025).

Para acabar este apartado, se debe destacar la contradicción de que esta Estrategia reproche a Europa su debilidad y al mismo tiempo quiera contribuir a

ella socavando el proceso de integración europea. En efecto, Estados Unidos desea contar con la colaboración europea en algunos sectores que tienen que ver con la rivalidad con China, como la lucha contra las malas prácticas comerciales; la cooperación en América Latina y África para asegurarse el suministro de minerales críticos y los controles a la exportación de tecnologías sensibles de doble uso civil y militar. En todos estos campos, está presente la UE, en algunos casos con competencias propias y en otras con la capacidad de coordinar la actuación de los estados miembros. En este sentido, cabe concluir que en este documento han prevalecido consideraciones ideológicas sobre la defensa de los intereses compartidos entre Europa y Estados Unidos.

4 Oriente Medio. A diferencia del apartado sobre Europa, intensamente ideológico, el de Oriente Medio es claramente pragmático. De hecho, quiere marcar la diferencia respecto a la pretensión de los neoconservadores en la Administración Bush de imponer la democracia y la construcción nacional por la fuerza de las armas. Pero a la hora de definir los intereses nacionales en la región da cuenta de un cambio fundamental: Estados Unidos ya no depende del petróleo y el gas del Golfo, ya que ahora tiene una cuantiosa producción propia. Su interés económico actual está, por tanto, centrado en la promoción de inversiones tecnológicas en asociación con los países dotados de capital procedente de los hidrocarburos.

En cuanto a los conflictos que han desestabilizado periódicamente la región, el documento alaba el acuerdo logrado por Trump para poner fin a la guerra entre Israel y Hamás y la operación militar emprendida contra Irán en colaboración con Israel para debilitar al máximo su programa nuclear. En general, se aprecia una visión optimista de la región en la que estos éxitos diplomáticos y militares unidos a la colaboración con Israel y los socios árabes para ampliar eventualmente el alcance de los Acuerdos Abraham, pueden lograr avances hacia una mayor estabilidad. En este contexto, se menciona, por primera vez en la Estrategia, la lucha contra el terrorismo y la radicalización islamista, en cooperación con los países locales, pero sin el sentido de urgencia que ha tenido esta cuestión en el pasado reciente como prioridad de seguridad nacional.

Ahora bien, este enfoque básicamente pragmático para Oriente Medio no debe ocultar el mar de fondo, con mucha carga ideológica, que agita las aguas del

mundo MAGA y amenaza con crear divisiones profundas en el movimiento. Se trata del debate muy enconado en torno a las relaciones con Israel. Durante la guerra de Gaza empezó a hacerse perceptible para las encuestas que los contrarios a Israel no eran solo demócratas, sino también jóvenes republicanos. De hecho, la brecha en este partido es generacional y la divisoria está en torno a los cuarenta años: por debajo de esta edad hay, sobre todo, posiciones contrarias a Israel y por encima, sucede lo contrario.

Pero el debate se encendió cuando Tucker Carlson entrevistó al activista ultraconservador Nick Fuentes, al que sus críticos acusan de ser pronazi y antisemita (Carlson, 2025). En la conversación, Fuentes dijo que a él le guiaba el principio de America First que no parecía compatible con Israel First. Cuando se puso a indagar en su programa de televisión a qué se dedicaba la cuantiosa ayuda norteamericana a Israel, que asciende a 3800 millones de dólares anuales sin contar con una ayuda militar específica para la guerra, las respuestas que recibía es que no convenía abrir un frente contra Israel cuando su seguridad estaba en peligro. Un influyente *youtuber* de la nueva derecha, Ben Saphiro, le llegó a amenazar con destruirlo políticamente si seguía por ese camino. Fuentes le contó a Carlson (que no rebatía sus argumentos, sino que parecía identificarse con ellos) que había leído el libro clásico de Walt y Mearsheimer sobre el lobby pro-Israel y que le había abierto los ojos sobre su poder para mover a Washington en direcciones que convenían a Israel, pero no necesariamente a Estados Unidos (Mearsheimer y Walt, 2007). De hecho, en los días previos al ataque aéreo a las instalaciones nucleares de Irán por parte de Israel y Estados Unidos, tanto Tucker Carlson como Steve Bannon y otros líderes MAGA se pronunciaron en contra de una operación que podría volver a involucrar a Estados Unidos en una de esas *never ending wars* que tanto detestaban. Y esta vez, a cuenta de los intereses particulares de Israel.

Este debate amainó por la falta de escalada con Irán, pero las discusiones sobre la discrepancia de intereses entre Estados Unidos e Israel en política exterior se mezclaron en las redes sociales con teorías de la conspiración contra Israel por el asesinato de Charlie Kirk y por el caso Epstein. Estas divisiones en el campo conservador respecto a Israel, con los jóvenes posicionados en contra, constituye sin duda un aviso de la pérdida de apoyos políticos de Israel en Washington,

lo que podría influir a medio plazo sobre la política de Estados Unidos en Oriente Medio.

Como conclusiones provisionales se pueden adelantar las siguientes:

1 La coalición que apoya a Trump no es compacta y están empezando a surgir algunas contradicciones entre los diversos grupos. En la Estrategia de Seguridad Nacional y en la práctica, prevalecen los llamados tecnoligarcas, aliados con Trump en su designio de convertir la superioridad en inteligencia artificial en la gran baza de Estados Unidos para mantener su preeminencia económica y militar sobre China en los próximos años y décadas. Los más populistas solo consiguen prevalecer en los obstáculos impuestos a la inmigración.

2 El nacionalismo es la cola que pega al movimiento y explica casi todas las posiciones en política exterior y económica. Ahora bien, su prosecución tan descarnada del interés económico propio con olvido de los demás, erosiona la confianza con aliados y socios y obstaculiza la cooperación que Estados Unidos pretende organizar contra las malas prácticas comerciales de China y su utilización de las tierras raras como arma geoeconómica.

3. La prioridad concedida al hemisferio occidental es en realidad una ampliación del perímetro de seguridad de Estados Unidos a todos los países de la región para poder abordar con más eficacia las cuestiones de la inmigración y el narcotráfico. Asuntos de orden interno que importan más a la base MAGA que las de política exterior.

4 A pesar del recurso de convertir en política exterior las prioridades internas, China aparece como la principal preocupación de Estados Unidos. En la Estrategia, se le quiere marcar territorio, literalmente en el caso de América Latina y, sobre todo, por lo que respecta a su modelo económico, que se pretende modificar con incentivos positivos y negativos. En todo caso, queda claro que Trump desea guardarse espacio para un gran *deal* económico con China y no ha querido que la Estrategia sea excesivamente agresiva hacia su rival.

5 Europa es la que sale peor parada en la política exterior de Trump y, por ende, en la Estrategia. MAGA —y especialmente sus componentes nacionalistas y

cristianos— se contemplan a sí mismos como un movimiento de revitalización nacional para superar un declive que se atribuye a factores culturales y de pérdida de identidad. A MAGA no le interesa la OTAN ni la agresividad de Rusia, sino el renacimiento de la civilización occidental y, por tanto, de Europa. Su recristianización, la recuperación del vigor de naciones soberanas y prevenir que la inmigración cree un futuro musulmán para Europa son las prioridades de los nuevos conservadores norteamericanos y de sus correligionarios europeos.

6 La consideración del hemisferio occidental como principal prioridad de la Estrategia y la corroboración de este principio en la operación militar en Venezuela y en el propósito de Trump de incorporar Groenlandia al territorio norteamericano, han influido sobre los análisis que atribuyen a Washington una visión de un mundo dividido en esferas de influencia exclusivas correspondientes a las tres mayores potencias. Sin embargo, lo único que acredita la Estrategia y sus aplicaciones prácticas en Venezuela y Groenlandia es que esta Administración considera el hemisferio occidental como su esfera exclusiva. No hay de momento un reconocimiento a China de una esfera similar que incluya a Taiwán. Hay más ambigüedad por lo que se refiere a la posibilidad de reconocer una zona exclusiva a Rusia respecto de Ucrania, una cuestión que se deja a la relación de fuerzas sobre el terreno.

Bibliografía

Areilza, José M. de. (2025). Un asunto de familia [en línea]. *ABC.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.abc.es/internacional/jose-m-de-areilza-asunto-familia-20251213201712-nt.html

Astor, M. (2025). Heritage Foundation Head Refers to 'Second American Revolution' [en línea]. *New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2024/07/03/us/politics/heritage-foundation-2025-policy-america.html

Carlson, T. (2025). Tucker Carlson entrevista a Nick Fuentes [en línea]. YouTube. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=efBB0D4tf1Y

Doshi, R. (2025). The moment China proved it was America's equal [en línea]. *New York Times.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/11/19/opinion/trump-china-xi-trade.html

Douthat, R. (2025). Steve Bannon on 'Broligarchs´ vs. Populism [en línea]. *New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/04/07/opinion/ross-douthat-steve-bannon.html

Goddard, S. E. (2025). The Rise and Fall of Great-Power Competition [en línea]. *Foreign Affaires.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/united-states/trump-rise-and-fall-great-power-competition

Faulconbridge, G. y Kelly, L. (2025). Kremlin says new US security strategy accords largely with Russia's view [en línea]. *Reuters.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/kremlin-says-new-us-security-strategy-accords-largely-with-russias-view-2025-12-07/

Fishman, E. (2025). *Chokepoints. American Power in the age of economic warfare.* Penguin Random House.

Friedman, T. (2025). Trump Isn't Interested in Fighting a New Cold War. He Wants a New Civilizational War [en línea]. *The New York Times*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/12/11/opinion/trump-europe-security-strategy.html

Hayward, F. (2025). The godfather of the MAGA right. Steve Bannon on a US-Russia alliance, kinship with Blue Labour, and his war on modernity [en línea]. *The New Statesman.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.newstatesman.com/international-politics/2025/02/steve-bannon-interview-godfather-of-maga-right

Huntington, S. P. (2004). *Who are we? The challenges to American National Identity.* Simon & Schuster.

Kavanagh, J. y Caldwell, D. (2025). Aligning Global Military Posture with U.S. Interests [en línea]. *Defense Priorities*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.defensepriorities.org/wp-content/uploads/2025/07/Aligning_global_military_posture_with_US_interests.pdf

Kirk, C. (2024). America is not a country of immigrants [en línea]. YouTube. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.youtube.com/shorts/_b_L_mQcSV4

Landgraf, R. (2025). Ten jolting Takeaways from Trump's new National Security Strategy [en línea]. *War on the Rocks*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://warontherocks.com/2025/12/ten-jolting-takeaways-from-trumps-new-national-security-strategy/?utm_source=substack&utm_medium=email

Mearsheimer, J. J. y Walt, S. (2007). *The Israeli lobby and US Foreign Policy*. M. Astral, Strauss y Giroux.

Moriyasu, K. (2025). Taiwan should spend 10 % of GDP on defense, Pentagon No. 3 Colby says [en línea]. *Asia Nikkei.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://asia.nikkei.com/spotlight/trump-administration/taiwan-should-spend-10-of-gdp-on-defense-pentagon-no.-3-pick-colby-says?utm_campaign=GL_indo_pacific&utm_medium=email&utm_source=NA_newsletter&utm_content=article_link

Nixon, S. (2025). Loss of Faith [en línea]. *Wealth of Nations.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://open.substack.com/pub/nixons/p/loss-of-faith?utm_campaign=post&utm_medium=email

Ratzinger, J. (2004). Joseph Ratzinger, «Fundamentos espirituales de Europa» [en línea]. *Zenit.* [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://es.zenit.org/2005/05/27/joseph-ratzinger-fundamentos-espirituales-de-europa-2/

Remarks by Secretary of War Pete Hegseth at the Reagan National Defense Forum (As Delivered). 6 de diciembre, 2025. U.S. Department of War Disponible en: https://www.war.gov/News/Speeches/Speech/Article/4354431/remarks-by-secretary-of-war-pete-hegseth-at-the-reagan-national-defense-forum-a/

Rufo, C. y Yarvi, C. (2023). Face Off: Christopher Rufo vs Curtis Yarvin [en línea]. *IM-1776*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://im1776.com/2024/04/11/rufo-vs-yarvin/

Sanger, D. E. (2025). Superpower's competition the missing chapter in Trump security strategy [en línea]. *New York Times.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/12/07/us/politics/trump-security-strategy-superpowers.html

Sendagorta, F. (2007). *Europa entre dos luces ¿Declive o resurgimiento?* Biblioteca Nueva.

Starcevic, S. (2025). Pope urges Trump not to 'break apart' US-Europe relationship [en línea]. *Politico.* [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.politico.eu/article/pope-leo-urges-us-donald-trump-not-break-apart-europe-relationship/

The White House. (2025). *National Security Strategy of the United States of America* [en línea]. Washingotn, The White House. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

Weigel, G. (2005). *Política sin Dios. Europa, América, el cubo y la catedral"*. Ediciones Cristiandad.

*Fidel Sendagorta**
Embajador de España

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

38/2026 13/05/2026



Javier Fernández Aparicio

Entre victoria y legitimidad: Azerbaiyán, Armenia y el nuevo orden en el Cáucaso sur

Entre victoria y legitimidad: Azerbaiyán, Armenia y el nuevo orden en el Cáucaso sur

Resumen:

La victoria de Azerbaiyán en Nagorno Karabaj en septiembre de 2023 marcó un punto de inflexión histórico en el Cáucaso sur y abrió una nueva fase de reconfiguración geopolítica regional, alterando profundamente el equilibrio de poder surgido tras la disolución de la URSS.

Azerbaiyán consolidó así una victoria estratégica tras décadas de conflicto, mientras Armenia quedó debilitada y aislada.

Hoy se asiste al progresivo declive de Rusia como garante de seguridad, en especial frente a una mayor asertividad de Turquía, la Unión Europea y Estados Unidos, en gran medida debido al acuerdo de paz firmado en agosto de 2025, claramente favorable a Bakú y que dio lugar al denominado «corredor Trump», una infraestructura destinada a conectar Azerbaiyán con Najicheván y Turquía atravesando territorio armenio.

Más allá de su dimensión económica, el corredor también simboliza una nueva arquitectura geopolítica impulsada por Turquía y Estados Unidos para reducir la influencia de Rusia e Irán y reforzar las conexiones euroasiáticas.

Palabras clave:

Armenia, Azerbaiyán, Rusia, Turquía, corredor Trump, Cáucaso sur.

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.

Between Victory and Legitimacy: Azerbaijan, Armenia and the New Order in the South Caucasus

Abstract:

Azerbaijan's victory in Nagorno-Karabakh in September 2023 marked a historic turning point in the South Caucasus and opened a new phase of regional geopolitical reconfiguration, profoundly altering the balance of power that had emerged after the dissolution of the USSR. Azerbaijan thus consolidated a strategic victory after decades of conflict, while Armenia was left weakened and isolated. Today, the region is witnessing the gradual decline of Russia as a security guarantor, particularly in the face of the growing assertiveness of Turkey, the European Union and the United States, a development closely linked to the peace agreement signed in August 2025, which was clearly favourable to Baku and created the so-called "Trump Corridor", an infrastructure project designed to connect Azerbaijan with Nakhchivan and Turkey through Armenian territory. Beyond its economic dimension, the corridor also symbolizes a new geopolitical architecture promoted by Turkey and the United States aimed at reducing the influence of Russia and Iran while strengthening Eurasian connectivity.

Keywords:

Armenia, Azerbaijan, Russia, Turkey, Trump Corridor, South Caucasus.

Introducción: el colapso de un enclave

«Los pueblos tienen una memoria persistente, que no siempre depende de lo que digan los libros de texto oficiales», defiende Jean Radvanyi, geógrafo y profesor francés especializado en el Cáucaso sur al hablar del sempiterno conflicto entre armenios y azeríes[1].

Hoy vuelve a reescribirse esta historia y además implica un cambio claro de poder en esta región.

En septiembre de 2023, la ofensiva militar de Azerbaiyán en Nagorno Karabaj supuso el desmantelamiento definitivo de la entidad política armenia conocida como la República de Artsaj, de limitado reconocimiento internacional.

La rápida capitulación de las fuerzas y autoridades locales y el éxodo masivo de población armenia marcaron un punto de inflexión en un conflicto «congelado» o «caliente» durante décadas. La victoria azerí abrió una nueva fase geopolítica en el Cáucaso sur, redefiniendo alianzas históricas y cuestionando el tradicional papel dominante de Rusia.

Las tensiones entre Armenia y Azerbaiyán reaparecieron tras la desintegración de la URSS, pero existían con anterioridad.

El colapso soviético eliminó los mecanismos de contención que hasta entonces habían limitado la violencia. Al desaparecer el ejército soviético como fuerza capaz de imponer el orden, los enfrentamientos intercomunitarios en Nagorno Karabaj quedaron sin freno. A ello se sumó la decisión de Boris Yeltsin de retirar las fuerzas rusas de intervención en 1991, lo que dio paso a una guerra abierta que se prolongaría durante tres años.

El alto el fuego de 1994, favorable a la parte armenia, que contaba con un respaldo significativo de la diáspora y controlaba Nagorno Karabaj, el 13 % del territorio internacionalmente reconocido como parte de Azerbaiyán[2].

[1] RADVANYI, Jean. «Armenia-Azerbaiyán: “En el Cáucaso, la historia es una herramienta poderosa”, comprender el gran contexto de Nagorno-Karabaj», *Le Grand Continent*. 25 de septiembre de 2023. Disponible en: Le Grand Continent (consultado 6 de mayo de 2026).
[2] CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. «Tensions Between Armenia and Azerbaijan», *Global Conflict Tracker*. Council on Foreign Relations (CFR), 18 de febrero de 2026. Disponible en: Council on Foreign Relations (consultado 6 de mayo de 2026).

El nuevo estatus nunca fue aceptado por el Gobierno de Bakú, primero con Heydar Aliyev al frente y después con su hijo y sucesor, Ilham Aliyev, actual mandatario.

Durante las tres décadas posteriores a 1994, el discurso de azeríes y armenios se fue endureciendo hasta hacer casi inviable cualquier compromiso. El único intento de vía negociada se produjo en 1997, cuando el presidente armenio Levón Ter-Petrosián planteó un acuerdo que incluyera concesiones territoriales, una iniciativa bloqueada por los dirigentes armenios de Nagorno Karabaj.

La situación dio un giro decisivo en 2020, cuando Azerbaiyán lanzó una ofensiva militar respaldada por nuevos apoyos, en particular por Turquía.

Armenia fue sorprendida y quedó en una posición de aislamiento, pues Rusia, pese a sus compromisos en el marco de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (en adelante, OTSC), de la que forman parte Armenia y Rusia, optó por no intervenir más allá de desplegar una fuerza de mantenimiento de una frágil paz, mientras su capacidad de influencia quedaría erosionada aún más tras la invasión de Ucrania en febrero de 2022.

Este fue el inicio de la conocida como segunda guerra de Nagorno Karabaj, que llevaría a la victoria azerbaiyana total en septiembre de 2023.

El punto de partida fue el bloqueo del corredor de Lachin, iniciado en diciembre de 2022, la única vía terrestre que conectaba Nagorno Karabaj con Armenia. El 22 de febrero, la Corte Internacional de Justicia ordenó a Azerbaiyán garantizar el movimiento libre e ininterrumpido de personas, vehículos y mercancías por ese corredor, en ambas direcciones. Sin embargo, el deterioro humanitario continuó durante meses, con restricciones en el acceso a alimentos, medicinas, combustible y suministros básicos.

La ofensiva azerí del 19 de septiembre de 2023 precipitó el colapso definitivo. Para el 28 ya habían huido más de 65.000 personas de una población armenia estimada en unos 120.000 habitantes, es decir, más de la mitad del enclave en apenas unos días. La propia autoproclamada República de Artsaj anunció su disolución, tras el alto el fuego posterior

a la ofensiva, lo que consolidó una nueva realidad sobre el terreno y dejó a Bakú en una posición ganadora[3].

Tras varios intentos infructuosos, en reuniones celebradas en Washington a iniciativa del presidente Donald Trump, el 8 de agosto de 2025 armenios y azeríes firmaron un acuerdo de paz con el propio Trump, como mediador principal, más que Estados Unidos. El presidente estadounidense estaba muy interesado en la apertura de los corredores energéticos y logísticos del Cáucaso sur, en particular del denominado corredor de Zangezur.

Este corredor está destinado a conectar Azerbaiyán con su enclave de Najicheván y, a través de este, con Turquía y otras redes comerciales más amplias entre Asia Central y Europa, reduciendo la dependencia de rutas tradicionales bajo influencia rusa o iraní.

El acuerdo reflejó una asimetría clara entre las partes, pues Azerbaiyán negoció desde una posición de victoria militar y respaldo internacional, con Turquía como apoyo destacado y principal beneficiario tanto en el plano militar como económico y político. Armenia, en cambio, lo hizo desde una situación de debilidad estratégica y aislamiento, en un claro proceso de distanciamiento de Rusia y acercamiento a la Unión Europea y a Estados Unidos, en un movimiento que genera desconfianza tanto en la propia Rusia como en Irán, tradicionalmente alineados en la contención del protagonismo azerí y turco en la región. Por lo demás, Armenia renunció formalmente a su soberanía en el Nagorno Karabaj[4].

El «corredor de Trump» como solución

El denominado «corredor Trump» —oficialmente el TRIPP o Trump Route for International Peace and Prosperity— constituye el elemento más controvertido del acuerdo de paz de agosto de 2025, pues más que una simple infraestructura, se trata de

[3] «ICJ orders Azerbaijan to unblock Lachin Corridor», *OC Media.* 23 de febrero de 2023. Disponible en: OC Media (consultado 6 de mayo de 2026).
[4] COFFEY, Luke. «Next Steps for Armenia-Azerbaijan Peace», *Hudson Institute*. Policy Memo. Washington D. C., octubre de 2025. Disponible en: Next Steps for Armenia-Azerbaijan Peace | Hudson Institute (consultado 6 de mayo de 2026).

un proyecto geopolítico que reconfigura las conexiones entre el Cáucaso sur, Asia Central y Europa.

En términos geográficos, se articula en torno a un tramo de unos 40 kilómetros que atraviesa el sur de Armenia y conecta con el enclave azerí de Najicheván, capaz de articular flujos comerciales, energéticos y logísticos a gran escala, pues el proyecto prevé una construcción de infraestructuras como carreteras, ferrocarriles, posibles oleoductos y gasoductos y cables de fibra óptica.

Desde el punto de vista político, Armenia mantiene formalmente la soberanía jurídica sobre el territorio de Najicheván, pero es Estados Unidos quien obtiene derechos exclusivos de desarrollo y gestión económica y comercial durante 99 años, previsiblemente mediante un consorcio empresarial.

De esta forma, Armenia pone en manos estadounidenses la gestión económica y comercial de la región, lo que la hace dependiente de Ereván, e intenta resolver el principal dilema político armenio, que consistía en garantizar dicha integridad territorial al tiempo que se satisfacía la demanda azerí de un corredor funcional y sin obstáculos hasta su enclave[5].

Por ello, el nombre del corredor tampoco es neutro. Azerbaiyán lo denomina tradicionalmente corredor de Zangezur, pero Armenia prefiere fórmulas como «corredor para la paz y el desarrollo» para evitar que se perciba como una imposición política azerí resultado de su victoria en la guerra, y lo presenta, además, como un proyecto enmarcado en una narrativa de integración económica bajo patrocinio estadounidense y de paso reconfigurando las rutas de tránsito euroasiáticas al evitar a Rusia e Irán.

De hecho y según fuentes estadounidenses, uno de los objetivos explícitos del «corredor Trump» es reducir la influencia de Moscú, Teherán e incluso de China en el Cáucaso sur, todo un cambio histórico que también favorece a Turquía, que refuerza su conexión

[5] U.S. DEPARTMENT OF STATE. «Joint Statement on the Publication of the U.S.-Armenia Implementation Framework for the Trump Route for International Peace and Prosperity (TRIPP)», *Office of the Spokesperson*. 13 de enero de 2026. Disponible en: State Department (consultado 6 de mayo de 2026).

directa con el mundo túrquico de Asia Central, y la propia Azerbaiyán, crucial como pujante nodo energético[6].

Armenia: ¿nuevo socio europeo y Rusia de retirada?

A nivel internacional y tras la pérdida de Nagorno Karabaj en septiembre de 2023, Armenia se ha distanciado de Rusia, incluso cuestionando en foros públicos como la OTSC la fiabilidad de su tradicional garante de seguridad. Sin embargo, más allá de la recuperación de algunos puestos fronterizos por los armenios durante 2024 y 2025, Rusia refuerza sus activos militares en el país.

En julio de 2025 se amplió la base de Gyumri —la 102.ª base rusa, situada cerca de la frontera con Turquía—, una instalación que históricamente ha contado con varios miles de efectivos, blindados, sistemas antiaéreos y aviación táctica, y que constituye el principal instrumento de proyección militar ruso en el Cáucaso sur[7].

Además, el peso económico, comercial y energético de Rusia en Armenia sigue siendo muy relevante, sin olvidar los vínculos sociales y demográficos con millones de armenios que viven en Rusia. Por el contrario, el primer ministro Nikol Pashinyan, al frente del Gobierno armenio desde 2018, explora un acercamiento más estrecho a la Unión Europea y a Estados Unidos[8].

La relación entre Armenia y la Unión Europea ha experimentado una aceleración notable desde finales de 2023, aunque ya existía desde 2021 un Acuerdo de Asociación Global y Reforzado (CEPA, en sus siglas en inglés), que servía como marco para reformas y convergencia normativa con la UE. El 23 de enero de 2023, se acordó establecer una misión civil en Armenia (EUMA, en sus siglas en inglés) en el marco de la política común de seguridad y defensa, y el 13 de febrero de 2024 se anunció otro acuerdo para renovar

[6] ROZANSKIJ, Vladimir. «La importancia del "corredor de Trump" para Asia Central», *AsiaNews*, 18 de agosto de 2025. Disponible en: AsiaNews (consultado 6 de mayo de 2026).
[7] KUCERA, Joshua. «Russia reinforcing military base in Armenia», *Eurasianet*. 9 de julio de 2025. Disponible en: Eurasianet (consultado 6 de mayo de 2026).
[8] DE WAAL, Thomas. «There Is No Shortcut for Europe in Armenia», *Strategic Europe* (Carnegie Europe). 30 de abril de 2026. Disponible en: Carnegie Europe (consultado 6 de mayo de 2026).

y profundizar la asociación bilateral, tras la reunión anual del Consejo de Asociación UE-Armenia[9].

Desde el punto de vista económico, la implicación europea ha adquirido una dimensión cuantificable. El Plan Económico y de Inversión de la UE ha movilizado más de 550 millones de euros en Armenia, orientados a infraestructuras, conectividad y desarrollo sostenible, a lo que se suma un paquete adicional de 270 millones de euros en subvenciones y apoyo económico, lo que hace a la UE uno de los principales financiadores externos del país. En paralelo, Bruselas incrementó su ayuda humanitaria en 5,5 millones de euros para hacer frente a la crisis de desplazados de Nagorno Karabaj.

El giro proeuropeo también se refleja en la opinión pública: el 51 % de los armenios se mostraba favorable a entrar en la UE, un respaldo acompañado de un movimiento político, pues el Parlamento Europeo reconoció en marzo de 2024 que Armenia podría solicitar la adhesión si cumple los criterios de Copenhague, y en 2025 Ereván dio pasos legislativos para iniciar ese proceso. Sin embargo, este giro presenta una limitación que se antoja clave, también reflejada en las encuestas de población: la ausencia de garantías de seguridad equivalentes a las que ofrecía antaño Rusia[10].

Un choque político-religioso de fondo

La fractura entre Moscú y Ereván también se refleja en el aspecto religioso, vital para entender la arquitectura histórica de poder del Cáucaso sur.

Existe un choque con proyección política entre el primer ministro Pashinyan y el actual patriarca de la Iglesia apostólica armenia, Karekin II, también Catholicós de Armenia y Todos los Armenios, que ejerce un liderazgo moral y religioso entre los creyentes más allá del país, en la diáspora: unos ocho millones de personas en todo el mundo, cuando en Armenia como tal viven cerca de tres millones.

[9] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Armenia», *Council of the European Union*. 2026. Disponible en: Council of the European Union (consultado 6 de mayo de 2026).
[10] GHAZANCHYAN, Siranush. «IRI poll: Armenians prioritize peace, support EU integration, Civil Contract leads ahead of 2026 elections», *Public Radio of Armenia (Armradio)*. 6 de marzo de 2026. Disponible en: Armradio (consultado 6 de mayo de 2026).

La Iglesia apostólica, con más de diecisiete siglos de historia, se considera una institución nacional y el pilar de la identidad cultural armenia.

Tras la derrota en 2023, Karekin se convirtió en una de las principales voces de oposición política a los acuerdos adoptados por Pashinyan, rechazando cualquier concesión territorial y defendiendo el vínculo con Nagorno Karabaj[11]. Así, desde 2024, la tensión ha pasado de lo simbólico a lo institucional y de lo religioso a lo político cuando Pashinyan acusó a la jerarquía eclesiástica de corrupción e incluso pidió la dimisión directa de Karekin II, reclamó una reforma de la Iglesia apostólica y cuestionó su papel político.

Desde entonces, se han producido detenciones de obispos y sacerdotes acusados de apoyar movimientos o actos contra el Gobierno, e incluso de conspiración. Pero, para el clero armenio y sus seguidores, se trata de una persecución política por parte de Pashinyan y un intento de someter a una institución religiosa e histórica independiente al poder político.

El conflicto transcendió las fronteras, cuando, en febrero de 2026, alrededor de mil armenios se manifestaron en Armavir (Rusia) en apoyo a la Iglesia apostólica, exigiendo la liberación del clero detenido y el respeto a la autoridad de Karekin II. Estas protestas reflejan varios elementos clave, como la importancia de la citada diáspora armenia en Rusia y la utilización de este conflicto por parte de Moscú, al presentarse como protector de la Armenia tradicional, al tiempo que presiona al Gobierno de Pashinyan, con la justificación de que cada vez es más prooccidental.

Ante ello, el primer ministro armenio ha buscado apoyo en los círculos evangélicos estadounidenses, muy vinculados a redes occidentales, reuniéndose con actores como la plataforma Pray.com, en lo que se interpreta como otro intento de socavar la autoridad de la Iglesia apostólica y de lograr que acepte tanto las fronteras actuales firmadas en Washington en 2025 como el acercamiento a la UE y a los propios Estados Unidos, en detrimento de Rusia[12].

[11] ATANESIAN, Grigor. «Armenia's PM accuses head of Church of fathering child in febrile political row», *BBC News*. 20 de junio de 2025. Disponible en: BBC News (consultado 6 mayo 2026).
[12] ROZANSKIJ, Vladimir. «Manifestaciones también en Rusia por el conflicto armenio entre la Iglesia y el Estado», *AsiaNews*, 10 de febrero de 2026. Disponible en: AsiaNews (consultado 6 mayo 2026).

Nagorno Karabaj: presión étnica y destrucción del patrimonio armenio

¿Qué situación atraviesa Nagorno Karabaj desde septiembre de 2023? El éxodo armenio alcanzó una escala casi total y más de 100.000 personas se desplazaron hacia Armenia, lo que supuso el vaciamiento prácticamente completo de la histórica presencia armenia en Nagorno Karabaj y provocó una presión humanitaria en la propia Armenia, incapaz de acoger y atender a este enorme éxodo producido en cuestión de semanas.

Según un análisis jurídico publicado en el *Journal of International Criminal Justice*, la combinación del miedo, la violencia, la intimidación y la ausencia de garantías de seguridad permite sostener que la población armenia no abandonó la región libremente, sino bajo la presión coercitiva azerí[13].

Tras el bloqueo del corredor de Lachin, la Corte Internacional de Justicia volvió a intervenir el 17 de noviembre de 2023 y ordenó a Azerbaiyán permitir que las personas que habían abandonado Nagorno Karabaj pudieran regresar de forma segura y libre, garantizando su seguridad y preservando sus documentos de identidad, registros y derechos de propiedad. Sin embargo, para Azerbaiyán esta población simplemente se marchó sin que mediara coacción alguna, mientras se anunciaba la persecución y detención de las autoridades locales armenias que aún permanecieran, bajo la acusación de terrorismo, posesión ilegal de armas, crímenes de guerra y violaciones del derecho internacional[14].

Por su parte, tras la toma definitiva del territorio por los azeríes, diversas organizaciones han alertado sobre la destrucción o reinterpretación del patrimonio cultural armenio en la región, incluidas iglesias, cementerios y monumentos históricos. Este proceso se enmarca en una estrategia más amplia de consolidación territorial y redefinición identitaria azerí frente a la armenia, eliminando los signos visibles de su presencia en la historia.

[13] PAYLAN, Sheila y ASHRAPH, Sareta. «Justice for the Victims of the Nagorno–Karabakh Conflict: Ongoing Accountability Efforts and the Path to the International Criminal Court», *Journal of International Criminal Justice*. 2026. Disponible en: https://doi.org/10.1093/jicj/mqaf055 (consultado 6 mayo 2026).
[14] SUÁREZ, Mariano. «Los 23 armenios secuestrados por el régimen de Azerbaiyán denuncian torturas y piden ayuda internacional», *Infobae*. 16 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.infobae.com/america/mundo/2025/05/16/los-23-armenios-secuestrados-por-el-regimen-de-azerbaiyan-denuncian-torturas-y-piden-ayuda-internacional/ (consultado 6 mayo 2026).

Entre los casos más destacados se encuentran el monumento «Nosotros, nuestras montañas» (Tatik-Papik), construido en 1967 y vandalizado desde finales de 2024, la catedral de Stepanakert y la iglesia de Surb Akob, casi destruidas, como muchos monasterios y khachkars (las cruces de piedra medievales armenias), destacan los de las regiones de Gandzasar, Dadivank o Amaras, todos de gran valor religioso y patrimonial arquitectónico[15].

Desde el punto de vista del derecho internacional, la destrucción de patrimonio cultural en contextos de conflicto puede constituir una violación de la Convención de La Haya de 1954 para la protección de bienes culturales y, en determinados casos, un crimen de guerra si se demuestra intencionalidad. Sin embargo, en Nagorno Karabaj faltan mecanismos efectivos de supervisión internacional y, además, destaca la limitada capacidad del propio Gobierno de Ereván para, al menos, denunciar estos hechos.

Azerbaiyán: Aliyev, el «amigo de todos»

El presidente azerbaiyano desde 2003, Ilham Aliyev, ha sido uno de los grandes ganadores con la victoria azerí en Nagorno Karabaj. Ha consolidado una política exterior pragmática basada en el equilibrio entre actores, pues en especial mantiene estrechos vínculos con Turquía, pero también tiene relaciones energéticas clave con la Unión Europea y canales abiertos tanto con Estados Unidos, como con Irán, Rusia e Israel.

De hecho, en febrero de 2024, pocos meses después de la victoria en Nagorno Karabaj, Aliyev ganó las elecciones presidenciales anticipadas y obtuvo otro mandato, el quinto, con siete años más de gobierno, pues según la reforma constitucional de 2009 no existen límites, alcanzando además más del 90 % de los votos, en un contexto sin oposición real y con una participación en torno al 76 % del censo. Unas elecciones que debían celebrarse en 2025, pero que Aliyev decidió adelantarlas capitalizando su popularidad,

[15] ROZANSKIJ, Vladimir. «The Destruction of Armenian Heritage in Artsakh», *AsiaNews*. 28 de abril de 2026. Disponible en: https://www.asianews.it/news-en/The-Destruction-of-Armenian-Heritage-in-Artsakh-65335.html (consultado 6 mayo 2026).

presentándose como el líder que «restauró la integridad territorial de Azerbaiyán» desde la disolución de la URSS en 1991[16].

La victoria militar en Nagorno Karabaj reforzó a Aliyev y legitimó su poder, al consolidar el nacionalismo azerí como elemento de cohesión política, debilitar cualquier intento de oposición real y, sobre todo, otorgar a Azerbaiyán un prestigio y proyección internacional.

Aliyev inicia así un nuevo mandato de siete años con una posición interna sin precedentes, y el que el objetivo ya no es la reconquista territorial con la integración plena de Nagorno Karabaj, sino mirar más allá: impulsar el crecimiento económico acelerado, consolidar corredores estratégicos y redefinir el equilibrio regional, en competencia con Armenia y en pie de igualdad con actores como Rusia, Turquía, Irán y Estados Unidos.

Azerbaiyán constituye hoy un país atractivo en el concierto internacional.

Su situación económica, según los datos del Banco Mundial, es positiva con un crecimiento en torno al 4 %, inflación contenida, desempleo moderado y un PIB per cápita que lo sitúa dentro del grupo de economías de renta media. La economía azerí depende de manera muy significativa del sector energético, especialmente del petróleo y el gas, que constituyen la base de sus exportaciones con el 85 % del total, parte sustancial de sus ingresos y explicación de su inserción en los mercados energéticos internacionales y en el juego de alianzas en el orden mundial[17].

El contexto geopolítico reciente ha jugado claramente a su favor. Tras la guerra en Ucrania y la reducción del suministro energético ruso hacia Europa, Azerbaiyán reforzó su papel como proveedor alternativo de gas para la UE. Este mantenimiento de ingresos elevados sostiene su crecimiento y consolida su estabilidad.

Respecto a la UE, Azerbaiyán posee una asociación que se fundamenta en el Acuerdo de Asociación y Cooperación de 1999, reforzado en 2017 y donde Azerbaiyán forma parte de la Política Europea de Vecindad y la Asociación Oriental, marcos clave de cooperación regional.

[16] GAJRAMÁNOV, Farid. «Aliyev es reelegido presidente de Azerbaiyán con el 94 % de los votos», *EFE*. 7 de febrero de 2024. Disponible en: https://efe.com/mundo/2024-02-07/aliyev-reelegido-presidenciales-azerbaiyan/ (consultado 6 mayo 2026).
[17] BANCO MUNDIAL. *Datos: Azerbaiyán*. 2026. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/pais/azerbaiyan (consultado 6 mayo 2026).

La UE es el principal socio comercial e inversor de Azerbaiyán, pues es su socio energético estratégico y aporta alrededor del 5 % del gas que consume Europa mediante el Corredor Sur de Gas. Esta dimensión energética ha ganado peso, especialmente tras la guerra de Ucrania, ya que la UE busca diversificar sus suministros. Aunque existe una cooperación intensa, persisten fricciones en torno a la situación del Estado de derecho en Azerbaiyán[18].

Sin duda, Turquía es el principal beneficiario de la nueva reconfiguración de poder en el Cáucaso sur, pues se ha consolidado un sólido eje Ankara–Bakú tras la victoria azerí en las guerras de 2020 y 2023, lo que abre una ruta terrestre continua hacia Asia Central. Un corredor no solo económico, sino también ideológico y geopolítico, vinculado a la visión panturca de Erdoğan y a la integración del espacio euroasiático[19].

Otro actor internacional que va aumentando su peso en las relaciones con Azerbaiyán es Israel, aunque en una relación deliberadamente discreta, pero capital por la posición geográfica azerí en la frontera con Irán, su papel como proveedor energético y su cooperación militar y de inteligencia. Alrededor de más del 30 % del petróleo israelí procede de Azerbaiyán y en algunos años incluso será más del 40–60 % a través del oleoducto Bakú-Tiflis-Ceyhan, que conecta el Caspio con el Mediterráneo[20].

El segundo pilar de la relación es la defensa, pues Azerbaiyán es uno de los principales compradores de armamento israelí, que representa aproximadamente el 60 % de las importaciones militares de Bakú, en forma de drones, sistemas de misiles e inteligencia electrónica. Estos medios, junto con los turcos jugaron un papel clave en la guerra de Nagorno Karabaj desde 2020.

Un aspecto menos visible, pero destacado, es el papel de Azerbaiyán como puente entre Israel y Turquía, pues, a pesar de las tensiones recurrentes entre Netanyahu y Erdoğan, Bakú ha actuado como interlocutor entre ambos países.

---

[18] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. *Azerbaijan*. 2026. Disponible en: Consilium – Azerbaijan (consultado 6 mayo 2026).

[19] NIKOGHOSYAN, Hovhannes. «El corredor de Zangezur y el enfrentamiento entre Turquía y Rusia en el Cáucaso», *AsiaNews*. 27 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.asianews.it/noticias-es/El-corredor-de-Zangezur-y-el-enfrentamiento-entre-Turqu%C3%ADa-y-Rusia-en-el-C%C3%A1ucaso-63480.html (consultado 6 mayo 2026).

[20] ARADHAN, Sudarshan. «Israel's imports of Azerbaijani oil via Turkey jump despite Ankara's trade ban», *Reuters*. 21 de enero de 2026. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/israels-imports-azerbaijani-oil-via-turkey-jump-despite-ankaras-trade-ban-2026-01-21/ (consultado 6 mayo 2026).

Un elemento clave que explica esta alianza azerí con Turquía e Israel es Irán. Azerbaiyán comparte frontera con la República Islámica y alberga una importante población azerí dentro del propio Irán. Por su parte, Irán ve esta proyección azerí, con ayuda turca, como una amenaza a su propio papel como ruta alternativa y a su influencia regional.

El pasado 5 de marzo, en el contexto de la guerra contra Israel y Estados Unidos, Azerbaiyán acusó a Irán de lanzar varios drones contra el aeropuerto de Najicheván, precisamente el enclave azerí protagonista del corredor económico y situado muy cerca de la frontera iraní. El ataque alcanzó también las proximidades de una escuela en la localidad de Shakarabad, lo que incrementó la gravedad del incidente y llevó a Bakú a calificar el ataque como una violación del derecho internacional y un acto de agresión, amenazando con posibles represalias y reorganizando el transporte hacia Najicheván vía Turquía[21].

La relación entre Rusia y Azerbaiyán se ve marcada por la cooperación creciente, aunque, como en Armenia, se percibe una pérdida progresiva de control por parte rusa. En agosto de 2024, Putin viajó a Bakú, uno de los pocos lugares no limitados por la orden de arresto de la Corte Penal Internacional debido a la invasión de Ucrania, lo que ya reafirmaba la posición independiente azerbaiyana en el contexto internacional.

Putin y Aliyev subrayaron su relación como «aliados y socios cercanos», con un fuerte énfasis en el sector energético y firmaron varios acuerdos de cooperación que abarcaban desde seguridad alimentaria hasta proyectos industriales y energéticos, incluyendo iniciativas vinculadas al corredor Norte-Sur, clave para conectar Rusia con el Índico[22]. Además, Azerbaiyán compra armamento ruso por valor de unos 5.000 millones de dólares anuales.

Hay otro elemento clave en cómo Rusia quiere preservar su alianza con Azerbaiyán, por encima incluso de Armenia: la pérdida de influencia directa en sus élites. El declive de figuras como el hoy detenido Ramiz Mekhtiev, acusado de traición y considerado durante décadas el principal intermediario de Moscú en Bakú, simboliza el debilitamiento de las

[21] TUDOR, Nadira. «Aliyev vows attacks on Azerbaijan will face our “Iron Fist” after Iran drone strike», *Euronews*. 6 de marzo de 2026. Disponible en: https://www.euronews.com/2026/03/06/aliyev-vows-attacks-on-azerbaijan-will-face-our-iron-fist-after-iran-drone-strike (consultado 6 mayo 2026).

[22] EADAILY. «Putin met with Aliyev: Full text of the conversation», *EADaily*. 9 de octubre de 2025. Disponible en: https://eadaily.com/en/news/2025/10/09/putin-met-with-aliyev-full-text-of-the-conversation (consultado 6 mayo 2026).

redes políticas heredadas de la época soviética y la consolidación del liderazgo de Aliyev, así como la aceptación rusa de ese nuevo equilibrio. Esto incluye episodios recientes que han tensado esta relación bilateral, como el derribo del vuelo AZAL 8243 el 25 de diciembre de 2024, con 38 muertos, que obligó a Putin a disculparse ante Aliyev, algo poco probable, años atrás[23].

Conclusiones: un Cáucaso en reconfiguración

El desenlace de la crisis de 2023 en Nagorno Karabaj evidenció, en primer lugar, el declive relativo de Rusia como garante de seguridad en su periferia inmediata, el Cáucaso sur. Sin embargo, este repliegue relativo no implica la emergencia de un nuevo orden estable, sino más bien la apertura de un escenario de competencia más fragmentado, que reconfigura el orden regional y en el que otros actores internacionales como Turquía, Irán, Israel, la UE y Estados Unidos adquieren protagonismo.

El acuerdo de Washington de agosto de 2025 no solo cierra un ciclo de conflicto iniciado a finales de los años ochenta, sino que inaugura una nueva fase en la que la estabilidad dependerá menos de Moscú y más de un equilibrio inestable entre actores externos. En él, Armenia se encuentra en una situación particularmente frágil. Por un lado, la proyección panturca de Erdoğan y los objetivos estratégicos de Aliyev —especialmente la creación del corredor terrestre de Zangezur, que atraviesa territorio armenio— se suman a una situación interna inestable y a cierto aislamiento internacional, obligándola a depender de rutas y recursos controladas por actores poco favorables, como el propio Azerbaiyán.

Como en el caso de Ucrania, la relación con la UE, que no ofrece garantías de seguridad ni ha definido un calendario concreto de adhesión, implica tensiones potenciales con Rusia, que, con todo, sigue manteniendo presencia militar e influencia, lo que sitúa a Armenia en una posición compleja, obligándola a equilibrar su aspiración de autonomía con las exigencias de una potencia mayor, sea cual sea esta.

[23] CUESTA, Javier G. «Putin promete indemnizaciones por el derribo de un avión de pasajeros de Azerbaiyán pero culpa a Ucrania», *El País*, 9 de octubre de 2025. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-10-09/putin-promete-indemnizaciones-por-el-derribo-de-un-avion-de-pasajeros-de-azerbaiyan-pero-culpa-a-ucrania.html (consultado 6 mayo 2026).

A diferencia de Azerbaiyán, el corredor proyectado, aunque atraviese Armenia, no integrará al país en las dinámicas regionales, ni le abrirá una vía terrestre alternativa para hidrocarburos, minerales y mercancías —que en muchos casos provienen de Rusia—, ni se reforzarán las conexiones con las economías centroasiáticas, en manos de los azeríes y sus aliados.

El resultado será un Cáucaso sur más volátil, caracterizado por equilibrios inestables, alianzas flexibles y una creciente competencia entre potencias regionales. Lejos de cerrarse con la victoria azerí, el conflicto de Nagorno Karabaj se transforma así en una nueva fase donde el control territorial convive con tensiones latentes y disputas geopolíticas de mayor alcance.

Por su parte, el corredor de Zangezur será mucho más que una infraestructura: será el eje sobre el que se articule una nueva posible rivalidad entre Rusia y Turquía que, con la incontestable victoria azerí en Nagorno Karabaj, ha consolidado un espacio geopolítico propio desde Anatolia hasta Asia Central.

Para Rusia, esto puede representar el riesgo de perder definitivamente su posición dominante en la región y asistir a una transformación más profunda: el paso de un Cáucaso sur estructurado por la hegemonía rusa a un escenario multipolar, competitivo y abierto, donde Ankara emerge como uno de los principales beneficiarios del nuevo equilibrio, pero no el único, ya que la UE, Estados Unidos, Irán e Israel también tienen sus propios planes, que en su mayoría pasan por reforzar sus lazos más con Bakú y no con Ereván.

Javier Fernández Aparicio
Analista del IEEE
@jafeap

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

39/2026 13 de mayo de 2026

Óscar Garrido Guijarro

Europa se reinventa en África occidental de la mano de Ghana: alianza «win-win» en materia de seguridad

Europa se reinventa en África occidental de la mano de Ghana: alianza «win-win» en materia de seguridad

Resumen:

El pasado mes de marzo, la Unión Europea y Ghana firmaron en Accra un acuerdo histórico de colaboración en materia de seguridad y defensa, el primero de este tipo entre la UE y un país africano.

Este acuerdo, diseñado para profundizar la cooperación en un amplio espectro de retos de seguridad, desde las amenazas terroristas y la seguridad marítima hasta los ciberataques y las amenazas híbridas, refleja el creciente reconocimiento por parte de ambas partes de la interconectividad de la seguridad entre Europa y África occidental.

El nuevo compromiso posiciona a Ghana como un socio clave europeo para salvaguardar la estabilidad en el golfo de Guinea y conlleva una oportunidad para la UE de reajustar su compromiso en materia de seguridad en la zona tras los reveses sufridos en el Sahel.

Palabras clave:

Unión Europea, Ghana, África occidental, golfo de Guinea, Sahel, Burkina Faso, yihadismo, seguridad y defensa.

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

Europe is reinventing itself in West Africa through Ghana: a "win-win" partnership on security

Abstract:

Last March, the European Union and Ghana signed a historic security and defense cooperation agreement in Accra, the first of its kind between the EU and an African country.
This agreement, designed to deepen cooperation across a broad spectrum of security challenges—from terrorist threats and maritime security to cyberattacks and hybrid threats—reflects the growing recognition by both parties of the interconnectedness of security between Europe and West Africa.
The new commitment positions Ghana as a key European partner in safeguarding stability in the Gulf of Guinea and presents an opportunity for the EU to recalibrate its security engagement in the region following setbacks in the Sahel.

Keywords:

European Union, Ghana, West Africa, Gulf of Guinea, Sahel, Burkina Faso, jihadism, security and defense.

Introducción

El continente africano ha dejado de ser el «patio trasero» exclusivo de Europa. China, a través de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, está redefiniendo infraestructuras africanas, mientras Rusia, por su parte, ha entrado en el Sahel capitalizando el sentimiento antifrancés para ofrecer seguridad sin las condiciones de «buena gobernanza».

Si la Unión Europea quiere cooperar en la seguridad y en el desarrollo del bienestar en África debe dejar atrás la lógica marcada por una asimetría entre donante y receptor. No se trata solo de que Europa ayude a África con sus problemas securitarios, como la amenaza yihadista, el tráfico de seres humanos, los grupos armados criminales o los conflictos por el control de recursos naturales, se trata principalmente de reconocer que entre ambos actores existen intereses compartidos, responsabilidades mutuas y una agenda política común que puede definir una asociación entre iguales[1].

En este contexto, el pasado mes de marzo la Unión Europea y Ghana firmaron en Accra un acuerdo histórico de colaboración en materia de seguridad y defensa, el primero de este tipo entre la UE y un país africano. Este acuerdo, diseñado para profundizar la cooperación en un amplio espectro de retos de seguridad, desde las amenazas terroristas y la seguridad marítima hasta los ciberataques y las amenazas híbridas, refleja el creciente reconocimiento por parte de ambas partes de la interconectividad de la seguridad entre Europa y África occidental.

El nuevo compromiso posiciona a Ghana como un socio europeo clave para salvaguardar la estabilidad en el golfo de Guinea y conlleva una oportunidad para la UE de reajustar su compromiso en materia de seguridad en África occidental tras los reveses sufridos en el Sahel, donde se han suspendido misiones europeas como la EUTM Malí o la EUCAP Sahel Níger.

Ghana y el poder blando de la estabilidad

Ghana es una de las niñas bonitas de África. El país cuenta con abundantes recursos naturales, instituciones políticas estables y democráticas, una estructura económica

[1] FUENTE COBO, Ignacio. *Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África*. Documento de Análisis IEEE 21/2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/2026-transformacion-estrategia-seguridad-ue-africa-analisis
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 7 de mayo de 2026.

relativamente diversificada, una clase media y un crecimiento superior a la media africana, así como un clima de negocios mejor que el de otros países de la zona.

Ghana juega la baza de ser un país medio, pero con el valor añadido de su estabilidad. Su diplomacia se basa en mantener y aprovechar este reconocido poder blando, comprometiéndose con la pacificación y el desarrollo del continente, la defensa del panafricanismo y los procesos de integración regional. La elección de Accra como sede del Secretariado del Acuerdo de Libre Comercio Continental Africano en 2021 es un claro reconocimiento de esta estrategia.

Además, el país desempeña un papel de mediador en la región que se desprende de su destacada participación en fuerzas de mantenimiento de la paz, así como del lanzamiento de la Iniciativa de Accra —junto a Costa de Marfil, Togo, Benín, Malí, Burkina Faso y Níger—, que cuenta con una fuerza conjunta para tratar de impedir que el terrorismo del Sahel se extienda a los Estados de la costa del golfo de Guinea[2].

El país desempeña un papel central en los esfuerzos regionales de prevención y cooperación para mantener la estabilidad en una región sometida a una presión creciente. Al igual que sus vecinos, Ghana se enfrenta a la amenaza de la violencia yihadista y debe esforzarse por asegurar los espacios marítimos del golfo de Guinea, esenciales para los intercambios económicos.

La creación de la Alianza de Estados del Sahel (AES) y la salida de Malí, Burkina Faso y Níger de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) han fracturado institucionalmente la región del poniente africano. Tras los primeros golpes de Estado en Malí y Burkina Faso, Ghana mantuvo una postura firme en defensa del retorno al orden constitucional, pero optó por no alinearse con el ala dura de la CEDEAO.

A diferencia de otros miembros del bloque, evitó romper los lazos con las juntas militares. Esta posición de acercamiento con los nuevos gobiernos de los Estados del Sahel se acentuó con la elección de John Dramani Mahama como nuevo presidente ghanés en 2024. El nuevo líder ha optado por el pragmatismo en sus relaciones con la AES, habida cuenta de la necesidad de cooperación en materia de seguridad y del interés de reforzar

[2] OFICINA DE INFORMACIÓN DIPLOMÁTICA. «Ficha país: Ghana». Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/GHANA_FICHA%20PAIS.pdf

la competitividad de los puertos ghaneses frente al puerto de Lomé (Togo) para aprovisionar a los Estados saheliano.

Por su parte, los dirigentes de la AES han respondido positivamente mediante la intensificación de los intercambios bilaterales de naturaleza comercial, económica o securitaria con Ghana[3].

En este contexto, no parece extraño que la UE haya cortejado al país africano para ampliar su ya estrecha relación comercial mediante una alianza añadida en el ámbito de la cooperación en materia de seguridad y defensa. Pero igualmente es cierto que los europeos deben sentirse afortunados de que uno de los países más estables de la región haya «hecho match» con Bruselas. A Accra no le faltan pretendientes.

En definitiva, lo que se firmó el pasado mes de marzo fue un acuerdo «win-win» para ambas partes.

El acuerdo permite a la UE mostrarse ante el continente africano como socio fiable y comprometido con la estabilidad en la región frente a las peligros que, por vía marítima y por tierra, amenazan el progreso y el bienestar de la región. Así, Accra puede convertirse en el escaparate en el que Bruselas muestre el alcance de los beneficios de apostar por los europeos —y no por los rusos— en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Además, Ghana ha sido designado para presidir la Unión Africana en 2027[4], por lo que la UE no puede haber encontrado mejor socio.

Por su parte, Ghana, aunque permanece como el único país del golfo de Guinea fronterizo con Burkina Faso que no ha sufrido directamente la violencia yihadista, se encuentra seriamente amenazado por ella. En este sentido se espera que el acuerdo tenga efectos disuasorios ante las amenazas y contribuya a consolidar al país como muro de contención del terrorismo.

La alianza hunde sus raíces, además, en lazos económicos de largo recorrido. Gracias al Acuerdo de Asociación Económica UE-Ghana de 2016, la UE es uno de los principales

[3] DRIESSEN CORMENZANA, Marta y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Lucia. «Un año después: ¿qué ha cambiado con la escisión de la Alianza de Estados del Sahel de la CEDEAO?», *Real Instituto Elcano*. 2026. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/un-anyo-despues-que-ha-cambiado-con-la-escision-de-la-alianza-de-estados-del-sahel-de-la-cedeao/

[4] «Ghana to chair the African Union in 2027», *Ministry Of Foreign Affairs*. 2025. Disponible en: https://mfa.gov.gh/index.php/ghana-to-chair-the-african-union-in-2027/

socios comerciales de Ghana y un mercado clave para las exportaciones de cacao y otros productos agrícolas de este país.

Además, en el marco de la Iniciativa Global Gateway[5], los programas de financiación que la UE mantiene con Ghana apoyan el desarrollo urbano, las reformas de gobernanza y la energía limpia. Bruselas también ha destinado a Accra 339 millones de euros para el período 2021-2027 en el marco del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional-Europa Global[6].

La amenaza yihadista en Ghana

Como ya se ha apuntado, aunque en Ghana la amenaza yihadista no es tan perceptible como en sus vecinos de la costa, preocupa la penetración yihadista procedente de Burkina Faso en las provincias septentrionales del país. Allí se dan las condiciones favorables para el reclutamiento: una considerable población musulmana y las dificultades económicas de las comunidades septentrionales.

En concreto, el país africano está expuesto a la actividad yihadista en su territorio debido a su proximidad con la región de Cascades, en Burkina Faso, y con el norte de Costa de Marfil. De hecho, la creciente presencia de grupos de combatientes yihadistas en la región de Cascades, así como la intensificación de una estrategia de ataques contra la vecina Costa de Marfil, hacen del norte de Ghana una región transfronteriza ideal de repliegue y control para los grupos armados, sobre todo porque estas zonas ofrecen acceso a actividades ilegales muy atractivas, como la extracción clandestina de oro o el robo de ganado[7].

El hecho de que la actividad yihadista en Ghana sea menor podría estar relacionado con varios factores. Se trata del único país anglófono de la región, lo que puede estar

[5] Estrategia europea para impulsar conexiones inteligentes, limpias y seguras en los sectores digital, energético y del transporte, al tiempo que se refuerzan los sistemas de salud, educación e investigación en todo el mundo. https://commission.europa.eu/topics/international-partnerships/global-gateway_en

[6] MALHOTRA, Shairee. «The EU–Ghana SDP: A New Pillar of Stability in West Africa», *Observer Research Foundation*. 2026. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/the-eu-ghana-sdp-a-new-pillar-of-stability-in-west-africa

[7] MERZ, Rafael. «The jihadist threat in northern Ghana and Togo», *Konrad-Adenauer-Stiftung*. 7 de abril de 2022. Disponible en: https://www.kas.de/en/web/westafrika/laenderberichte/detail/-/content/the-jihadist-threat-in-northern-ghana-and-togo-2

dificultando —aunque no evitando— el reclutamiento transfronterizo por parte de los yihadistas francófonos de JNIM (Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin)[8].

Otro factor es que el Gobierno se ha tomado en serio la amenaza y ha hecho importantes esfuerzos para mejorar la seguridad. Así, se ha reforzado significativamente la presencia militar en el norte, donde el ejército se esfuerza por implicar a la población local y animar a los ciudadanos a informar de incidentes sospechosos cerca de sus casas. Esto se puso de manifiesto sobre todo con la campaña «Si ves algo, di algo». La campaña animaba a la población local a telefonear a una línea directa antiterrorista si veían algo sospechoso[9].

A pesar de las medidas de prevención antiterrorista, existen pruebas de que los grupos yihadistas están establecidos en el norte del país. Así, tras la operación militar Otapuanu en el sureste de Burkina Faso en marzo de 2019, en la que fuerzas militares burkinesas trataron de desarticular células del JNIM y de ISGS (Estado Islámico del Gran Sahara), las autoridades de ese país informaron de que se habían descubierto elementos extremistas en el norte de Ghana.

También hay evidencias de que en el Sahel hay un número considerable de combatientes yihadistas ghaneses. Se calcula que hasta dos centenares de jóvenes ghaneses han abandonado el país para participar en grupos yihadistas en Burkina Faso o Malí y que posteriormente podrían volver a sus pueblos de origen para realizar actividades de proselitismo religioso.

Además, todo apunta a que JNIM utiliza Ghana como zona de acopio de recursos, en particular motocicletas, lo que indica que es probable que los yihadistas ya conozcan bien el terreno del país[10]. Así, expertos sostienen que la actual contención en los ataques en suelo ghanés parece deberse a la estrategia de JNIM de no perturbar las líneas de

[8] MOODY, Jessica. «Jihadist Attack on Togo Highlights Threats to Neighboring Ghana», *The Jamestown Foundation*. 29 de julio de 2022. Disponible en: https://jamestown.org/program/jihadist-attack-on-togo-highlights-threats-to-neighboring-ghana/

[9] «Dans sa lutte contre l'extrémisme, le Ghana exhorte ses citoyens à dire quelque chose s'ils voient quelque chose», *Africa Defense Forum*. 14 de junio de 2022. Disponible en: https://adf-magazine.com/fr/2022/06/dans-sa-lutte-contre-lextremisme-le-ghana-exhorte-ses-citoyens-a-dire-quelque-chose-sils-voient-quelque-chose/

[10] MOODY, Jessica. «Jihadist Attack on Togo Highlights Threats to Neighboring Ghana», *The Jamestown Foundation*. 29 de julio de 2022. Disponible en: https://jamestown.org/program/jihadist-attack-on-togo-highlights-threats-to-neighboring-ghana/

suministro y los lugares de descanso, así como de no provocar a un ejército relativamente fuerte[11].

El alcance del acuerdo

El 24 de marzo de 2026, la Unión Europea dio un paso estratégico en sus relaciones con el continente africano al firmar, en Accra, una asociación en materia de seguridad y defensa con Ghana, la primera de este tipo entre Bruselas y un país africano, lo que marca un punto de inflexión en el enfoque de la UE ante los retos de seguridad del continente. El acuerdo, firmado por Kaja Kallas, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y Jane Naana Opoku-Agyemang, vicepresidenta de la República de Ghana, tiene como objetivo general reforzar la cooperación para hacer frente al aumento de las amenazas a la seguridad en África occidental.

En el acto de firma, Kaja Kallas quiso destacar los objetivos prácticos de la alianza: «Gracias a este nuevo acuerdo, podremos cooperar más estrechamente en ámbitos como la lucha contra el terrorismo, la prevención de conflictos y la ciberseguridad. Todas estas son cuestiones importantes para nuestros ciudadanos, tanto en Europa como aquí en Ghana»[12].

Además, Kallas aseguró que «hay muchos otros países interesados que llaman a nuestra puerta», subrayando que, además de Ghana, hay más Estados africanos interesados en diversificar sus alianzas como respuesta a un entorno internacional cada vez más inestable[13].

[11] «A beacon of democracy? How hyper-political competition increases the risk of violent extremism in Ghana», *Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael.* 2024. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2024-10/a-beacon-of-democracy.pdf
[12] «Ghana: EU signs its first security and defence partnership in Africa», *Africa News Agency.* 2026. Disponible en: https://africa-news-agency.com/ghana-eu-signs-its-first-security-and-defence-partnership-in-africa/
[13] YOURANN, Carelle. «Ghana, EU Set to Sign Defence Partnership Within Days». Disponible en: https://www.ecofinagency.com/news/1003-53649-ghana-eu-set-to-sign-defence-partnership-within-days



Foto: Kaja Kallas, alta representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y Jane Naana Opoku-Agyemang, vicepresidenta de la República de Ghana. Fuente: Instagram.

En términos más generales, esta asociación forma parte de una estrategia más amplia de la UE para ampliar la cooperación en materia de seguridad a escala mundial. Desde 2024, Bruselas ha firmado acuerdos de la misma naturaleza con varios países, entre ellos el Reino Unido, Canadá, Australia, Corea del Sur, Japón y la India. Con Ghana, los países europeos amplían ahora este enfoque al continente africano[14].

La firma del acuerdo va acompañada de un apoyo concreto a las fuerzas armadas de Ghana. Se han entregado a las autoridades equipos que incluyen drones de vigilancia, sistemas de lucha contra drones y medios de transporte. Estos envíos forman parte de un programa de apoyo ya en marcha, cuyo volumen supera los 100 millones de euros.

Se prevé una dotación adicional en los próximos años para reforzar las capacidades operativas del país. Con estos equipos las autoridades ghanesas pretenden mejorar

[14] «EU Security and Defence Partnerships», *European External Action Service*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/eeas/eu-security-and-defence-partnerships_en

la vigilancia de las zonas fronterizas del norte, expuestas a incursiones de grupos armados, y asegurar los espacios marítimos del golfo de Guinea, esenciales para los intercambios económicos[15].

Reforzar la seguridad marítima en el golfo de Guinea, una ruta comercial mundial clave vulnerable a la piratería, el tráfico de drogas y otras actividades ilícitas, es otro de los objetivos fundamentales del acuerdo. Para la UE, el fortalecimiento de la gobernanza marítima en la región reviste especial importancia para la gestión de la migración irregular.

En los términos del acuerdo, los firmantes se comprometen a intensificar los intercambios y la cooperación en materia de seguridad marítima, entre otras cosas, promoviendo la organización de actividades navales conjuntas entre la Armada de Ghana y las armadas de los Estados miembros de la UE, con la ayuda de las Presencias Marítimas Coordinadas de la UE.

Además, la UE apoyará el desarrollo de la estrategia de seguridad marítima del golfo de Guinea, conocida como la Arquitectura de Yaundé, que es crucial para hacer frente a las amenazas marítimas en la región. Este apoyo complementará el papel activo de Ghana en el marco de la Arquitectura de Yaundé, en particular al acoger y contribuir al Centro Multinacional de Coordinación Marítima de la Zona F en Accra[16].

Al igual que otros planes estratégicos de seguridad de la UE con la India, Australia y Corea del Sur, el acuerdo con Ghana integra ámbitos de seguridad no tradicionales, como las presiones climáticas y medioambientales, así como las amenazas híbridas derivadas de la desinformación y las tecnologías emergentes[17].

Ambos socios entienden que la seguridad no se limita a las cuestiones tradicionales relacionadas con la defensa, sino que abarca cada vez más ámbitos como los mencionados.

[15] «Le Ghana et l'Union européenne scellent un partenariat sécuritaire inédit à Accra», *LSI Africa.* 2026. Disponible en: https://www.lsi-africa.com/fr/actualite-internationale/ghana-union-europeenne-partenariat-securite.html
[16] «Security and Defence Partnership between the European Union and the Republic of Ghana», *European External Action Service*. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2026/documents/ST-6958-2026-INIT_en.pdf
[17] MALHOTRA, Shairee. «The EU–Ghana SDP: A New Pillar of Stability in West Africa», *Observer Research Foundation.* 2026. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/the-eu-ghana-sdp-a-new-pillar-of-stability-in-west-africa

El apoyo económico ligado al acuerdo se realiza a través del Fondo Europeo de Paz, un instrumento financiero diseñado para reforzar las capacidades de defensa de los países socios. Se trata de un fondo 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.

El primer uso de este fondo en operaciones tuvo lugar en Ucrania (municiones y vehículos), en 2022. Desde entonces, el presupuesto del fondo ha experimentado un rápido crecimiento, pasando de los 5.000 millones de euros en el momento de su lanzamiento a los 18.000 millones para el período 2025-2026[18].

Conclusiones

Para la UE, Ghana es un socio fiable en una región volátil; para Ghana, el acuerdo proporciona recursos materiales y apoyo para salvaguardar la seguridad nacional y regional. En términos más generales, el acuerdo une dos continentes cuya estabilidad y prosperidad están cada vez más entrelazadas.

El acuerdo puede contribuir a una arquitectura de seguridad más estable en África occidental y reforzar el papel de Ghana como pilar regional, especialmente ahora que el país se prepara para asumir la presidencia de la Unión Africana en 2027.

Dada la interconectividad de la seguridad entre Europa y África occidental, para Bruselas esta alianza supone una oportunidad para reintroducirse en la región y poder cooperar así en la estabilización de una zona prioritaria para el viejo continente, por proximidad geográfica e importancia estratégica para el control de los flujos migratorios y la lucha contra los tráficos ilícitos.

*Óscar Garrido Guijarro**
Doctor en Paz y Seguridad Internacional
Analista principal del IEEE

[18] FUENTE COBO, Ignacio. *Del paternalismo a la geopolítica. La transformación de la Estrategia de Seguridad de la UE en África*. Documento de Análisis IEEE 21/2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/2026-transformacion-estrategia-seguridad-ue-africa-analisis

Documento
Análisis

40/2026 19 de mayo de 2026

José Ignacio Torreblanca

Poder, geopolítica, soberanía y tecnología



Poder, geopolítica, soberanía y tecnología

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama estratégico 2026. *Editado en marzo de 2026*

Resumen:

Este texto analiza el retorno de la tecnología como variable estructural del poder internacional. Sostiene que, igual que en revoluciones anteriores —agrícola, industrial y digital—, las innovaciones tecnológicas contemporáneas están reconfigurando la economía, la organización estatal y el orden global. Sin embargo, muestra que la actual revolución tecnológica presenta rasgos distintivos: una difusión acelerada y global, la consolidación de la esfera digital como dominio de conflicto y la emergencia de empresas privadas como proveedoras de infraestructuras esenciales para la soberanía y la seguridad. El texto argumenta que la competencia entre EE. UU. y China está impulsando dinámicas de securitización, desacoplamiento selectivo y fragmentación en bloques tecnológicos, con consecuencias directas sobre los estándares, los datos, las cadenas de suministro y las alianzas. El texto examina, finalmente, la posición vulnerable de la UE: fuerte en capacidad regulatoria, pero dependiente y vulnerable ante EE. UU. y China para el acceso a tecnologías críticas. A partir de este diagnóstico, plantea la construcción de una soberanía digital europea como condición para preservar su autonomía estratégica, su modelo democrático y de valores y su capacidad de decisión política y estratégica.

Palabras clave: Soberanía digital, Geopolítica de la tecnología, Coacción tecnológica, Inteligencia artificial, Regulación digital 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.

Power, geopolitics, sovereignty, and technology

Abstract:

This text examines the return of technology as a structural variable of international power. It argues that, as in previous revolutions—the agricultural, industrial, and digital ones—contemporary technological innovations are reshaping the economy, state organization, and the global order. However, it shows that the current technological revolution has distinctive features: rapid and global diffusion, the consolidation of the digital sphere as a domain of conflict, and the emergence of private companies as providers of infrastructures that are essential to sovereignty and security.

The competition between the United States and China, the text argues, is driving dynamics of securitization, selective decoupling, and fragmentation into technological blocs, with direct consequences for standards, data, supply chains, and alliances. Finally, the text examines the European Union's vulnerable position: strong in regulatory capacity, yet dependent on and exposed to the United States and China for access to critical technologies. On the basis of this diagnosis, it calls for the construction of European digital sovereignty as a prerequisite for preserving the EU's strategic autonomy, its democratic and values-based model, and its capacity for political and strategic decision-making.

Keywords:

Digital sovereignty, Geopolitics of technology, Technological coercion, Artificial intelligence, European digital regulation.

Introducción

Este texto analiza el retorno de la tecnología como variable estructural del poder internacional. Sostiene que, igual que en revoluciones anteriores —agrícola, industrial y digital—, las innovaciones tecnológicas contemporáneas están reconfigurando la economía, la organización estatal y el orden global. Sin embargo, muestra que la actual revolución tecnológica presenta rasgos distintivos: una difusión acelerada y global, la consolidación de la esfera digital como dominio de conflicto, y la emergencia de empresas privadas como proveedoras de infraestructuras esenciales para la soberanía y la seguridad. El texto argumenta que la competencia entre EE. UU. y China está impulsando dinámicas de securitización, desacoplamiento selectivo y fragmentación en bloques tecnológicos, con consecuencias directas sobre los estándares, los datos, las cadenas de suministro y las alianzas. El texto examina, finalmente, la posición vulnerable de la UE: fuerte en capacidad regulatoria, pero dependiente y vulnerable ante EE. UU. y China para el acceso a tecnologías críticas. A partir de este diagnóstico, plantea la construcción de una soberanía digital europea como condición para preservar su autonomía estratégica, su modelo democrático y de valores y su capacidad de decisión política y estratégica.

El retorno de la historia

Hoy en día, las grandes potencias, plenamente conscientes de que el acceso, control y dominio de las tecnologías críticas, es un requisito indispensable para su supervivencia estratégica, han entrado en una competencia cada vez más intensa por asegurar su soberanía digital y tecnológica. Esta rivalidad no se limita al ámbito económico, sino que abarca dimensiones militares, políticas, culturales y normativas. La tecnología se ha convertido, así, en un factor estructural del poder y de la rivalidad internacional, al mismo nivel que el territorio, la población o los recursos naturales.

Este fenómeno no es nuevo. A lo largo de la historia, las grandes revoluciones tecnológicas han actuado como precursoras de grandes cambios sistémicos, desencadenando profundas transformaciones económicas, sociales y políticas tanto dentro de las sociedades como en la configuración del sistema internacional y las

relaciones entre sus unidades. Esos cambios han desencadenado, a menudo, importantes conflictos, tanto dentro como entre los estados.

Hace aproximadamente siete mil años, la transición desde economías de subsistencia hacia formas de agricultura intensiva, asociadas a la domesticación de especies como el trigo y al desarrollo de tecnologías de irrigación, produjo un cambio radical en la organización social. La generación de excedentes agrícolas permitió la especialización del trabajo y sentó las bases para la aparición de las primeras instituciones políticas permanentes: burocracias administrativas, sistemas fiscales, ejércitos profesionales y jerarquías religiosas.

Estos avances impulsaron la codificación del derecho, la organización formal del conocimiento y la expansión del comercio a larga distancia. A su vez, las necesidades de gestión de grandes poblaciones y territorios favorecieron una concentración del poder político en determinados núcleos geográficos, dando lugar a estructuras estatales complejas. Surgieron así los denominados «imperios hidráulicos», cuyo poder descansaba en el control de los recursos hídricos y agrícolas, así como en la capacidad de financiar y armar ejércitos de gran tamaño. Estas entidades proyectaron su influencia más allá de sus fronteras, entrando en conflicto con entidades políticas similares.

Más cercana a nuestros días, la Primera Revolución Industrial (1760-1840), impulsada por la máquina de vapor, la mecanización textil y el uso intensivo del carbón, también tuvo profundas consecuencias políticas y geopolíticas. Por un lado, marcó el paso decisivo de una economía agraria a una economía industrial. Por otro, erosionó las estructuras políticas, sociales y económicas del Antiguo Régimen, facilitando la transición hacia el liberalismo económico y político. La industrialización aceleró la urbanización y dio lugar a nuevas clases sociales —la burguesía industrial y el proletariado urbano— cuyas demandas transformaron profundamente las estructuras de representación política.

Estos cambios desencadenaron revoluciones políticas —la americana (1776-1789) y la francesa (1789-1808), que cristalizaron en nuevas formas de organización estatal que cuestionaron el orden monárquico tradicional europeo y modificaron profundamente el orden internacional vigente en aquel momento. El choque entre

estos nuevos regímenes y las monarquías absolutas desencadenó una prolongada etapa de conflictos armados que culminó en el Congreso de Viena (1814) y en la creación de un nuevo equilibrio de poder continental.

En sentido parecido, la Segunda Revolución Industrial (1860-1930), basada en la electricidad, el ferrocarril, el telégrafo y los barcos de vapor, amplificó de forma extraordinaria la capacidad de los Estados para proyectar poder, tanto en el ámbito interno como en el internacional. Estas tecnologías redujeron drásticamente los costes de transporte y comunicación, integrando mercados nacionales y expandiendo el comercio mundial a una escala sin precedentes.

El impacto geopolítico de la superioridad tecnológica occidental fue un factor decisivo, ya que permitió la dominación de vastos territorios a un coste relativamente bajo. De manera similar a como la expansión española en América se había apoyado en avances en navegación, metalurgia y el uso del caballo, la conquista de África en el siglo XIX y la gran etapa de colonialismo que siguió habría sido impensable sin el tridente tecnológico formado por el barco de vapor, la ametralladora y la quinina (Headrick, 1979). La tecnología no solo otorgó ventajas militares, sino que dio lugar a un sistema de relaciones internacionales basado en la creación de grandes imperios coloniales y las rivalidades entre ellos. Aunque los imperios europeos lograron dominar Asia y África —y EE. UU. a la luz de la doctrina Monroe revivida hoy, el continente americano— el choque entre los imperios europeos dio lugar a la Primera Guerra Mundial y el comienzo de un largo proceso de declive europeo.

En Asia, los casos de China y Japón ilustran de forma clara las consecuencias del retraso tecnológico. Durante el siglo XIX, la incapacidad del Imperio Qing para adoptar las tecnologías clave de la Revolución Industrial condujo a una serie de derrotas militares frente a potencias occidentales, materializadas en las guerras del opio y el denominado «siglo de la humillación». Esta experiencia histórica ha dejado una huella duradera en la cultura estratégica china. La centralidad que los líderes chinos conceden hoy a la tecnología como garante de la soberanía nacional y del estatus internacional no puede entenderse sin este trasfondo histórico. Su apuesta decidida por no quedar rezagados en ámbitos como la inteligencia artificial, la computación avanzada o los semiconductores responde tanto a cálculos económicos como a una lógica geopolítica y de supervivencia.

En sentido parecido, Japón, que durante el periodo Tokugawa había mantenido una política de aislamiento internacional, sufrió un gran *shock* tecnológico de profundas consecuencias políticas, económicas y culturales en 1853 tras la aparición de los «barcos negros» estadounidenses —como se denominó a los barcos de vapor del comodoro Perry— viéndose obligada también a firmar una serie de tratados completamente asimétricos que le forzaban a abrirse al comercio internacional.

La Tercera Revolución Industrial (1970-2000), articulada en torno a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), también ha transformado de manera estructural las economías y los Estados. A finales del siglo pasado, la digitalización, la automatización y la liberalización financiera, facilitaron una nueva ola de globalización, caracterizada por cadenas de valor transnacionales, flujos masivos de capital y una integración sin precedentes de los mercados. Estas dinámicas favorecieron la emergencia de nuevos actores internacionales de gran peso, especialmente China, pero también otros países del sur global, un fenómeno que se vio acelerado por el fin de la Guerra Fría y la incorporación de China, India y otras economías asiáticas a las dinámicas de globalización.

El resultado de la difusión del progreso y la innovación tecnológica desde Occidente hasta el resto del mundo ha sido la progresiva erosión del predominio exclusivo de Occidente y la transición hacia un orden internacional multipolar en el que el poder económico y tecnológico se distribuye de forma más difusa. Dentro de esa dinámica, el auge de China ha supuesto la emergencia de una potencia con capacidad de medirse económica, tecnológica y militarmente con EE. UU. Eso ha llevado a los analistas a preguntarse acerca de la posibilidad de un conflicto entre ambas potencias de acuerdo con los parámetros clásicos detectados a lo largo de la historia —entre potencias establecidas y potencias emergentes y referidos en términos de «Trampa de Tucídides» por autores como Allison (2017) que han cuantificado dieciséis grandes transiciones de poder a lo largo de la historia, concluyendo que solo cuatro de ellas no desembocaron en un conflicto bélico—.

La cuarta revolución industrial, iniciada en torno a 2010 con avances en robótica, conectividad global e inteligencia artificial, está profundizando estas transformaciones de forma aún más singular. El centro de gravedad del poder empresarial se ha desplazado desde sectores tradicionales —como la energía o las finanzas— hacia el

sector tecnológico, que abarca desde el *software* en la nube y los semiconductores hasta las infraestructuras digitales críticas y las plataformas y redes sociales.

Este desplazamiento ha provocado una creciente intervención del Estado en ámbitos que con anterioridad se consideraban predominantemente privados. Las grandes potencias compiten ahora por controlar los puntos estratégicos de la economía digital: datos, algoritmos, infraestructuras de conectividad y capacidad de computación. En este contexto, la inteligencia artificial se ha convertido en un campo central de rivalidad geopolítica, especialmente entre EE. UU. y China, con implicaciones directas sobre alianzas, normas internacionales y equilibrios de poder. La IA no solo está transformando las relaciones productivas y laborales dentro de los Estados, sino que está reconfigurando la arquitectura del poder global, al introducir nuevas asimetrías y dependencias tecnológicas. Al igual que en revoluciones tecnológicas anteriores, quienes logren dominar estas capacidades definirán, en gran medida, las reglas del orden internacional del siglo XXI y la jerarquía de poder dentro de ese orden.

Si en los años ochenta del siglo pasado las compañías más grandes del mundo en capitalización bursátil eran las grandes empresas petroleras o bancarias, en la actualidad, esa posición está ocupada por las grandes tecnológicas estadounidenses como Nvidia, Google, Amazon, Apple y Meta, siguiéndoles muy a la zaga las tecnológicas chinas y sin una presencia relevante de empresas europeas entre las veinte más grandes del mundo. Ese mapa empresarial dibuja hoy la distribución de poder económico y tecnológico global, pero también una nueva geopolítica marcada de manera tan profunda por la conversión de las interdependencias en vulnerabilidades (Leonard, 2021), las asimetrías en las capacidades tecnológicas y las guerras de conectividad como lo fue la segunda mitad del siglo XX por las asimetrías en torno al acceso al petróleo y el gas.

Las consecuencias internacionales de esta reconfiguración del mundo en torno a las tecnologías digitales son claras. Al igual que la economía basada en la explotación de combustibles fósiles generó un orden internacional y una serie de alianzas vinculada al acceso y control de los centros de producción en Oriente Próximo y el golfo Pérsico, la actual economía, basada en la explotación de datos, está generando su propio sistema de relaciones internacionales, basado en el acceso a materias primas críticas para alimentar ese desarrollo tecnológico y las cadenas de suministro y centros y

redes de producción y distribución de las tecnologías digitales —en especial, Taiwán—. Para Europa, la nueva geopolítica de la tecnología implica transitar desde las dependencias y vulnerabilidades asociadas al petróleo y el gas de Oriente Próximo y Rusia hasta quedar atrapada en una nueva dependencia de los modelos de inteligencia artificial, los centros de datos, los semiconductores y otras tecnologías en disputa entre EE. UU. y China.

La nueva geopolítica de la tecnología

Como se ha puesto de manifiesto en la sección anterior, las innovaciones tecnológicas han generado de manera recurrente transformaciones profundas tanto en el interior de los Estados como en el sistema internacional, alterando las relaciones de poder, las formas de organización política y las dinámicas de conflicto y cooperación. No obstante, y pese a las claras continuidades entre la actual revolución tecnológica y procesos históricos anteriores, es posible identificar una serie de elementos cualitativamente novedosos que distinguen a la transformación tecnológica contemporánea de las revoluciones precedentes.

En primer lugar, hay que señalar la velocidad, alcance y profundidad de los cambios tecnológicos actuales, especialmente en lo relativo a la conectividad global y la difusión de innovaciones. Mientras que tecnologías clave del siglo XX, como el teléfono, necesitaron cerca de medio siglo para alcanzar el millón de usuarios y un siglo para alcanzar los cien millones, las herramientas contemporáneas basadas en inteligencia artificial generativa, como ChatGPT, lograron el millón de usuarios en cinco días y los cien millones en cinco meses (Hu, 2023). Este fenómeno no es excepcional, sino representativo de una dinámica más amplia: la difusión de nuevas tecnologías ya no sigue patrones graduales, sino procesos acelerados y simultáneos a escala global.

Una transformación similar puede observarse en el ámbito económico. Históricamente, la expansión del comercio internacional estuvo condicionada por barreras físicas, tecnológicas y regulatorias, avanzando de forma progresiva y en oleadas asociadas a mejoras en el transporte y las comunicaciones. Por el contrario, el comercio de servicios digitales carece de estas limitaciones materiales, lo que ha permitido a las empresas

tecnológicas escalar sus modelos de negocio de forma extremadamente rápida y operar de forma simultánea en múltiples mercados nacionales. Este rasgo refuerza la concentración de poder económico y tecnológico en un número limitado de actores —especialmente estadounidenses— capaces de explotar economías de escala globales.

Un segundo elemento novedoso se refiere a la transformación del concepto de seguridad inducido por el desarrollo tecnológico. Junto con los dominios tradicionales de la guerra —tierra, mar, aire y espacio— ha emergido un quinto dominio operativo: el ciberespacio, que incluye no solo los ataques a infraestructuras críticas, con un potencial creciente debido al incremento de la conectividad de múltiples dispositivos (*Internet of Things*), sino también la manipulación del espacio informativo o cognitivo.

En este ámbito, se desarrollan tanto operaciones defensivas como ofensivas capaces de afectar gravemente a la capacidad de actuación de los Estados. Estas acciones pueden tener un impacto material directo, al degradar o inutilizar sistemas militares, infraestructuras críticas o redes de mando y control, pero también un impacto psicológico y social, mediante campañas de desinformación, manipulación informativa y operaciones de influencia dirigidas a erosionar la cohesión social y la voluntad de resistencia de los gobernantes y de la población civil de un Estado, a menudo valiéndose de agentes de influencia o fuerzas políticas locales que amplifican dichos contenidos.

Los regímenes autoritarios, especialmente Rusia y China, han encontrado en la apertura y falta de regulación de las plataformas de redes sociales en Occidente un instrumento muy eficaz para afianzar su poder, tanto hacia dentro como hacia fuera. Como señaló la directora de los medios estatales rusos, Margarita Simonyan, *Russia Today*, *Sputnik* y la red global de medios rusos existe por la misma razón que existe el Ministerio de Defensa ruso: para librar la guerra informativa contra Occidente, creando y cautivando audiencias que, como evidenció de forma inmediatamente anterior a la invasión de Ucrania, puedan ser movilizadas en coyunturas críticas (Torreblanca, 2020).

La experiencia de EE. UU. durante las elecciones presidenciales de 2016 ilustra de forma clara el potencial desestabilizador de la combinación de operaciones que combinan los ciberataques y la desinformación. El asalto a los servidores del Partido

Demócrata, sumado a la exposición masiva de la población —se calcula que hasta 136 millones de personas— a noticias falsas amplificaron la polarización política y las divisiones sociales internas (Taylor, Ewing y Johnson, 2018).

De manera similar, en el contexto europeo, a partir de 2014, con motivo de la primera invasión de Ucrania, Rusia se valió de la apertura de las redes sociales, de la debilidad de los medios de comunicación tradicionales y de la vulnerabilidad de la opinión pública a la recepción de información falsa o sesgada para desencadenar campañas masivas de desinformación con el ánimo de debilitar y dividir a las democracias europeas.

Dichas injerencias fueron particularmente visibles durante procesos como el referéndum de 2016 sobre la permanencia del Reino Unido en la UE (Brexit), pero también en España. En nuestro país, los acontecimientos relacionados con el intento ilegal de secesión en Cataluña en 2017 pusieron de relieve cómo la amenaza exterior más grave a la soberanía nacional experimentada por España en su etapa democrática reciente no adoptó una forma militar convencional, sino que se materializó a través de una amplia operación de desinformación e influencia extranjera atribuida a Rusia. Con el objetivo de debilitar a la UE y a la OTAN alentando dentro de España un fenómeno similar a las revoluciones de colores y a las movilizaciones dentro de Rusia en favor de la democracia, que consideraba que Occidente había impulsado, Moscú creó un ecosistema completo de desinformación compuesto por medios oficiales, alianzas estratégicas con los independentistas, manipulación de las redes sociales y movilización de *proxies* con influencia tanto en la extrema derecha como izquierda (Alandete, 2017; Fernández, 2024; Schwirtz y Bautista, 2021 y Washington Post, 2017).

Los fenómenos de desinformación, que se acentuaron durante la pandemia, llevando a la OMS a hablar de una «infodemia», evidencian de qué manera la manipulación del espacio informativo puede tener consecuencias estratégicas comparables a las de los instrumentos militares tradicionales y cómo determinados actores pueden explotar estos instrumentos a su favor.

Un tercer elemento distintivo de la revolución tecnológica actual es el papel central de las empresas privadas de tecnología como proveedoras de servicios esenciales para

la soberanía nacional. Si bien en etapas históricas anteriores sectores estratégicos como la banca, los seguros, el transporte ferroviario o la industria automovilística estuvieron frecuentemente en manos privadas, estos podían ser, al menos en teoría, replicados o nacionalizados por el Estado en situaciones de emergencia.

Durante la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, las capacidades industriales civiles fueron reconvertidas con relativa rapidez para fines militares, como ocurrió con la industria del automóvil y la aviación. En la actualidad, sin embargo, una parte sustancial de las infraestructuras críticas que sustentan el funcionamiento de las economías avanzadas se encuentra en manos de empresas privadas, sin que el Estado disponga de la capacidad técnica, financiera o temporal para sustituirlas. Este es el caso de los servicios de computación en la nube, la fabricación avanzada de semiconductores, el despliegue y mantenimiento de cables submarinos de comunicaciones o las redes de satélites de órbita baja. Estas infraestructuras resultan cruciales tanto para la actividad económica como para las capacidades militares y de inteligencia, pero exceden ampliamente las capacidades productivas directas del sector público (Sánchez y Torreblanca, 2023).

El conflicto en Ucrania ha puesto de manifiesto esta nueva realidad. Empresas tecnológicas occidentales, particularmente estadounidenses, como Microsoft, Amazon o Starlink, han desempeñado un papel clave en el aseguramiento de las infraestructuras digitales críticas ucranianas, la provisión de servicios clave a sus Fuerzas Armadas, especialmente en lo relativo a la adquisición y procesamiento de datos, y en la mitigación de los ciberataques rusos. La fusión creciente entre el Pentágono estadounidense y determinadas empresas de *software* y servicios digitales especializados en el ámbito militar como es el caso de Anduril o Palantir, dibujan un escenario sumamente preocupante. Al igual que Eisenhower había alertado en 1953 sobre el poder de lo que denominó «complejo militar-industrial», esta preocupación por el poder estructural de las empresas privadas y su vinculación con la soberanía nacional llevó al presidente Biden a formular una advertencia similar en su despedida sobre el «complejo tecnológico-industrial» y las consecuencias para la democracia en EE. UU. y en el mundo de la enorme concentración de poder en manos de un reducido número de empresas tecnológicas (Biden, 2025; Bria, 2025).

Como se demostraría desde la toma de posesión del presidente Trump en enero de 2025 y en los meses siguientes, las grandes tecnológicas estadounidenses lograrían sin esfuerzo alguno que la Casa Blanca asumiera como propias sus agravios y demandas, de carácter histórico, contra la legislación europea en materia de servicios y mercados digitales, dando paso a un ataque frontal y una serie de coacciones abiertas contra la UE —también, por cierto, y de forma igualmente profunda, contra el Reino Unido—.

Todas estas transformaciones tienen implicaciones profundas para la seguridad internacional. Tradicionalmente, la evolución tecnológica y la doctrina militar tendían a avanzar de manera más o menos sincronizada, lo que concedía a los Estados y a sus fuerzas armadas un margen temporal suficiente para adaptar sus estructuras organizativas, sus estrategias y sus industrias de defensa. En el contexto actual, sin embargo, el ritmo de innovación tecnológica supera con creces los ciclos de planificación, adquisición y despliegue de capacidades militares, cuyos horizontes temporales son necesariamente más largos. Como resultado, la aceleración tecnológica introduce niveles elevados de incertidumbre estratégica, dificultando la anticipación de amenazas y la formulación de doctrinas estables.

Henry Kissinger llamó la atención sobre esta problemática en una de sus últimas obras (Kissinger, Schmidt y Huttenlocher, 2021). El orden internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial se vio estabilizado por la existencia del arma nuclear, que no solo estableció una jerarquía de poder clara y ampliamente reconocida, sino que permitió el desarrollo de una teoría de la disuasión racional, explícita y compartida; independientemente de las diferencias ideológicas entre los actores. La posesión de armas nucleares, medible y verificable, facilitó la previsibilidad estratégica.

En el caso de la inteligencia artificial, sin embargo, Kissinger advertía de que el intento de convertir esta tecnología en un vector de poder militar se enfrenta a un desafío fundamental: la dificultad de construir una teoría de la disuasión efectiva basada en una tecnología cuyos límites, capacidades y efectos permanecen en gran medida inciertos. A diferencia del arma nuclear, cuyo uso en la Segunda Guerra Mundial permitió la consolidación de una teoría y práctica de la disuasión e, incluso, el establecimiento de acuerdos de limitación y no proliferación, la inteligencia artificial podría resultar estratégicamente más eficaz como capacidad encubierta, susceptible

de ser empleada de forma unilateral y sorpresiva para lanzar ataques preventivos. Esta característica incrementa la incertidumbre y eleva el riesgo de inestabilidad sistémica.

Si la inteligencia artificial constituye, como sugería Kissinger, el equivalente contemporáneo de un nuevo Proyecto Manhattan, el desafío central no reside únicamente en su desarrollo tecnológico, sino en la elaboración de un marco de disuasión y gobernanza internacional capaz de estabilizar su uso y evitar dinámicas de escalada incontrolada. Sin una teoría de la disuasión adaptada a esta nueva realidad tecnológica, el riesgo no es la ausencia de equilibrio, sino la generación de un orden internacional estructuralmente más inestable.

En una trayectoria histórica marcada por las interacciones entre tecnología y orden internacional, la inteligencia artificial, aunque está reconfigurando progresivamente las relaciones de poder y jerarquía entre los estados y el propio orden internacional en torno a una competición bipolar entre EE. UU. y China, que sin duda pueden ser calificados como «digitales» (Bradford, 2023), todavía no ha provocado una ruptura decisiva que permita definir de forma concluyente las nuevas características del poder global ni sus elementos de estabilidad o inestabilidad.

Desacoplamiento, guerra fría y esferas de influencia tecnológicas

El impulso geopolítico dominante en la actualidad se caracteriza por una securitización creciente de la tecnología. Los Estados ya no conciben la innovación tecnológica primordialmente como un factor de eficiencia económica o bienestar social, sino como un recurso estratégico de poder. En consecuencia, cada avance tecnológico es evaluado en función de dos criterios centrales: el poder relativo que puede conferir a terceros y el grado de vulnerabilidad estratégica que puede generar para el propio Estado (Torreblanca, 2021).

Esta lógica responde a un escenario en el que los Estados priorizan ganancias relativas sobre ganancias absolutas. La experiencia histórica demuestra que, cuando se impone esta lógica, los Estados están dispuestos a sacrificar crecimiento económico propio si ello contribuye a frenar, contener o ralentizar el desarrollo tecnológico y, por extensión, militar de sus rivales estratégicos. De forma paralela,

buscan reducir los niveles de interdependencia considerados excesivos o peligrosos mediante estrategias de desacoplamiento selectivo, especialmente en sectores tecnológicos críticos.

Este marco analítico permite explicar tres dinámicas contemporáneas estrechamente vinculadas: uno, las restricciones impuestas por EE. UU. a la exportación de tecnologías avanzadas hacia China: dos; la aceleración de la estrategia china de autonomía tecnológica, y, tres, la insistencia de la UE en alcanzar la denominada soberanía digital.

El paralelismo histórico más inmediato se encuentra en la década de 1980, cuando la administración Reagan trató de impedir que la Unión Soviética accediera a tecnologías digitales de doble uso con el objetivo de ralentizar su desarrollo económico y militar. Nos adentramos, pues, en una nueva guerra fría tecnológica con características propias, en la que el control, el acceso y la negación de mercados, datos y tecnologías críticas ocupan un lugar central en el debate político y estratégico.

La instrumentalización geopolítica de la tecnología y de la interconectividad digital ha generado disputas crecientes en torno a múltiples ámbitos estratégicos: infraestructuras digitales críticas (como las redes 5G y los cables submarinos), materias primas esenciales (incluidas las tierras raras), industrias clave (inteligencia artificial, computación en la nube, semiconductores), el control de los flujos y el almacenamiento de datos, así como la definición de estándares técnicos que condicionarán el desarrollo futuro de las tecnologías emergentes.

En este contexto, numerosos Estados han comenzado a levantar fronteras digitales, adoptando políticas de localización de datos, controles a la exportación de tecnologías sensibles y restricciones a la movilidad del talento científico (Ferracane, Marel y Lee-Makiyama, 2018). De forma simultánea, buscan construir esferas de influencia tecnológica con países considerados políticamente afines, con el objetivo de expandir y consolidar tanto su poder estructural como sus modelos regulatorios y tecnológicos.

Históricamente, las tecnologías asociadas a las grandes revoluciones —agrícola, industrial o de la información— tendieron a difundirse de forma relativamente generalizada una vez superada su fase inicial de desarrollo (Ding, 2024). Ningún Estado logró negar de manera sostenida a otros el acceso a tecnologías como el barco

de vapor, la electricidad o, de manera más reciente, la energía nuclear para uso civil o, incluso, militar. Aun los intentos contemporáneos de limitar la proliferación nuclear de carácter militar han tenido un éxito parcial y limitado en el tiempo.

Durante la Guerra Fría, aunque el bloque occidental trató de restringir el acceso del bloque soviético a determinadas tecnologías, el ecosistema tecnológico global permaneció esencialmente unificado. Las principales potencias desarrollaron tecnologías militares comparables, con amplios procesos de copia, espionaje y adaptación. En contraste, el momento actual se caracteriza por una tendencia inédita hacia la fragmentación del sistema tecnológico internacional en al menos dos grandes bloques diferenciados e incompatibles entre sí: uno liderado por EE. UU. y otro encabezado por China.

EE. UU. ha sido pionero en el desarrollo de un ecosistema tecnológico integrado, capaz de cubrir prácticamente todas las capas críticas: desde infraestructuras espaciales y satelitales hasta cables submarinos, plataformas digitales, servicios en la nube y capacidades avanzadas de inteligencia artificial. Para alcanzar una autonomía tecnológica plena, Washington depende todavía de algunos cuellos de botella estratégicos, como la litografía avanzada para la fabricación de semiconductores —dominada por la empresa neerlandesa ASML— o la extracción y refinado de tierras raras, esenciales para las industrias tecnológica y de defensa, que China domina desde hace décadas.

China, por su parte, ha desplegado una estrategia deliberada y de largo plazo orientada a la autosuficiencia tecnológica. A través de la identificación temprana de sectores críticos y de inversiones masivas coordinadas por el Estado, a las que ha sumado una estrategia muy eficaz de espionaje industrial, Pekín ha logrado posicionarse por delante de EE. UU. en determinadas tecnologías estratégicas y reducir de forma significativa su dependencia externa. Aunque la fabricación de semiconductores avanzados sigue siendo su principal área de vulnerabilidad, China se encuentra en una trayectoria clara de convergencia tecnológica en este ámbito.

Como resultado, tanto EE. UU. como China están hoy en condiciones de ofrecer a sus socios y aliados soluciones tecnológicas integrales que excluyen, total o parcialmente, al bloque rival. De manera análoga a la construcción de una «gran muralla digital» en

el mercado interno chino —mediante la exclusión de las principales empresas tecnológicas estadounidenses—, Pekín ha buscado ampliar su poder estructural creando su propia esfera de influencia tecnológica a escala internacional.

Estas dinámicas evocan el denominado «Gran Juego» del siglo XIX entre el Imperio británico y el Imperio ruso, en el que la competencia por áreas de influencia combinaba intereses estratégicos, económicos y tecnológicos. En el contexto actual, las alianzas tecnológicas permiten a las grandes potencias acceder a nuevos mercados, materias primas y flujos de datos, al tiempo que pugnan por imponer sus estándares técnicos y normativos a nivel global (Hobbs, Puddepath y Torreblanca, 2016, Financial Times, 2022).

Según los datos disponibles, China ha exportado tecnologías de vigilancia a más de sesenta países, entre ellos Irán, Myanmar, Venezuela o Zimbabue, muchos de ellos con graves déficits en materia de derechos humanos (Feldstein, 2019). 36 de estos países forman parte de la Iniciativa de la Franja y la Ruta, lo que les facilita el acceso a financiación concesional para adquirir tecnologías de empresas chinas como Huawei, Hikvision, Dahua o ZTE. En otros ámbitos emergentes, como el *blockchain*, Pekín ha promovido iniciativas como la Blockchain-Based Service Network (BSN) con el objetivo de reconfigurar la arquitectura digital global y crear infraestructuras basadas en estándares definidos por China. A la vez que China exporta tecnología, importa materias primas críticas para asegurar su desarrollo tecnológico, dando lugar a una serie de relaciones extractivistas y de reprimarización económica que dibujan un nuevo colonialismo digital.

Las democracias liberales tampoco han permanecido al margen de estas dinámicas. Además de emplear y exportar tecnologías de vigilancia, han impulsado alianzas digitales orientadas a limitar la expansión del poder tecnológico chino. Un ejemplo significativo fue la *Clean Network Initiative*, promovida durante la primera administración Trump por el entonces secretario de Estado, Mike Pompeo, que buscaba incentivar a los aliados de EE. UU. a restringir el uso de tecnologías chinas y adoptar lo que se denominó infraestructuras «limpias» en ámbitos como redes, aplicaciones, nubes, cables y rutas de datos (BBC News, 2020).

Este grupo incluyó a los estados miembros de la UE, junto con aliados asiáticos como Japón, Israel, Australia, Canadá, India o Nueva Zelanda y latinoamericanos, y evocó explícitamente estrategias de contención propias de la Guerra Fría. De forma progresiva, tanto en Europa como en América Latina y otras regiones, numerosos países han comenzado a alejarse de proveedores chinos, considerados de «alto riesgo», mientras que China ha intensificado sus esfuerzos por sustituir tecnologías occidentales por soluciones domésticas en su propio mercado.

La competencia tecnológica también se manifiesta en el recurso creciente a operaciones de influencia extranjera, desinformación y ciberataques, que se han convertido en instrumentos centrales de la guerra híbrida contemporánea. Estas prácticas han incentivado a muchos Estados a reducir su nivel de interconexión digital e incluso a fragmentar Internet y sus bases industriales tecnológicas con el fin de limitar dependencias estratégicas.

En consecuencia, aunque la revolución tecnológica continuará avanzando, su trayectoria ya no estará guiada exclusivamente por la lógica del mercado, los actores económicos privados o las instituciones multilaterales. Por el contrario, los Gobiernos han pasado a desempeñar un papel central, orientando el desarrollo tecnológico bajo criterios de seguridad nacional, competencia geopolítica y control estratégico, configurando un sistema internacional crecientemente fragmentado y competitivo. De la aspiración de una interconexión global se ha pasado, por tanto, a la realidad de la balcanización tecnológica, el desacoplamiento y la reducción de interdependencias y vulnerabilidades.

La UE: de superpotencia regulatoria a colonia digital

El papel de la UE en un sistema internacional crecientemente dominado por rivalidades tecnológicas resulta problemático en profundidad. Por su propia naturaleza como poder civil y normativo, la UE ha tendido históricamente a concebir la tecnología como un instrumento de prosperidad económica, cohesión social y ampliación de derechos, y no como un vector de poder geopolítico. Esta aproximación se ha traducido, sobre todo durante la última década, en una apuesta decidida por una gobernanza regulatoria de la tecnología centrada en la protección de derechos

fundamentales, la competencia leal y la limitación de abusos de poder por parte de actores privados.

Esta estrategia ha otorgado a la Unión el calificativo de «superpotencia regulatoria», alimentando la expectativa de que pudiera consolidarse como un tercer polo tecnológico normativo, alternativo a los modelos estadounidense y chino. En esta visión, Europa aspira a convertirse en un espacio atractivo para aquellos Estados y sociedades que defienden un orden internacional basado en reglas, con un acceso relativamente abierto a la tecnología, donde esta no fuera una fuente de coerción estratégica o dependencia estructural, sino un multiplicador de desarrollo, inclusión y autonomía individual (Hobbs y Torreblanca, 2020).

Mediante el denominado «efecto Bruselas», la UE ha demostrado una notable capacidad para exportar sus normas regulatorias, especialmente en ámbitos como la privacidad y la protección de datos. Reglamentos europeos como el GDPR, que regula la privacidad de datos, llegaron a ser considerados el «patrón oro» de la regulación digital a escala global. El tamaño y el atractivo del mercado europeo permitieron que, incluso en ausencia de grandes plataformas digitales propias, las principales empresas tecnológicas estadounidenses operaran en Europa bajo estándares significativamente más estrictos que los vigentes en EE. UU., donde la ausencia de una legislación federal integral en materia de privacidad ha generado un marco mucho más laxo y fragmentado (Bradford, 2020).

Sin embargo, la hipótesis implícita de que Europa podría beneficiarse de servicios digitales avanzados sin desarrollar capacidades industriales propias equivalentes se ha ido erosionando progresivamente a medida que la competencia geopolítica por la tecnología entre EE. UU. y China se ha intensificado.

En una primera fase, EE. UU. presionó con éxito a la UE para que se desacoplara tecnológicamente de China, de manera particular en sectores como las redes 5G, privando a los Estados miembros de alternativas tecnológicas relevantes. En una segunda, Washington comenzó a instrumentalizar la dependencia europea de la tecnología estadounidense para cuestionar las regulaciones europeas y tratar de obtener exenciones o reinterpretaciones favorables para sus empresas. Finalmente, a medida que la rivalidad sinoestadounidense se ha agudizado, Washington ha

intensificado la presión sobre Bruselas para que alineara sus estándares regulatorios con los estadounidenses, calificando las normativas europeas de extraterritoriales, discriminatorias e incluso extorsionadoras.

Esta dinámica ha situado a la UE en una posición de vulnerabilidad estructural, al carecer de la capacidad material necesaria para evadir de forma creíble las coacciones tanto estadounidenses como chinas. La estrategia europea de desarrollar alternativas tecnológicas autóctonas en ámbitos como los semiconductores, la nube o la inteligencia artificial constituye una respuesta racional, pero extremadamente costosa en términos de tiempo, recursos financieros y coordinación política. En consecuencia, esta vía no permite garantizar una soberanía digital europea a corto plazo, obligando a la UE a operar durante un periodo prolongado bajo condiciones de dependencia estratégica.

Las presiones estadounidenses para que Europa rechazara la tecnología china se iniciaron durante la primera administración Trump, pero no solo continuaron, sino que se intensificaron durante la administración Biden, especialmente a través de la proliferación de controles a la exportación de tecnologías críticas hacia China. Según la caracterización del entonces consejero de Seguridad Nacional Jake Sullivan, EE. UU. construiría un «jardín pequeño con vallas altas» en el ámbito tecnológico (The White House, 2023). Sin embargo, la inclusión en estas restricciones de las tres tecnologías más estratégicas del presente —inteligencia artificial, semiconductores y computación cuántica— evidenciaba que dicho «jardín» distaba mucho de ser reducido. Al contrario, significaba el lanzamiento de un desafío frontal a China.

Otro episodio revelador de la vulnerabilidad europea frente a EE. UU. ha tenido lugar con la decisión del Gobierno neerlandés, en respuesta directa a presiones estadounidenses, de obligar a la empresa ASML a cesar la exportación de máquinas de litografía ultravioleta extrema, indispensables para la fabricación de semiconductores avanzados Este caso ha puesto de manifiesto hasta qué punto incluso las escasas ventajas tecnológicas críticas europeas podían ser neutralizadas por decisiones políticas externas (Quin, 2024).

La dependencia europea de empresas tecnológicas privadas estadounidenses ha quedado aún más expuesta durante la guerra de Ucrania. En septiembre de 2022, Elon Musk ordenó restringir el acceso ucraniano al sistema de satélites de baja órbita

Starlink, crucial para las comunicaciones militares ucranianas (Roulette, Bryan-Low y Balmforth, 2025). Musk justificó su decisión alegando el temor a una escalada nuclear. Este episodio evidenció los riesgos inherentes a que capacidades tecnológicas esenciales para la seguridad colectiva estén controladas por actores privados, capaces de influir de forma directa en dinámicas estratégicas de primer orden.

El caso Starlink supuso un punto de inflexión para la UE, al revelar de forma tangible las consecuencias de haber externalizado infraestructuras críticas a empresas privadas extranjeras. A este episodio se han sumado las crecientes invectivas de Musk contra la UE durante el ciclo electoral estadounidense, alineadas con las posiciones del entonces presidente Donald Trump y del movimiento MAGA. Estas posiciones fueron reforzadas por declaraciones del entonces senador J. D. Vance, quien llegó a cuestionar el compromiso estadounidense con Europa alegando una supuesta degradación de la calidad democrática europea debido a sus regulaciones digitales.

Tras su designación como vicepresidente de EE. UU., Vance elevó esta crítica a eje central de la política estadounidense hacia Europa en un controvertido discurso pronunciado en la Conferencia de Seguridad de Múnich de febrero de 2025, en el que sostuvo que la principal amenaza para Europa no provenía de Rusia, sino de las restricciones internas a la libertad de expresión (Vance, 2025).

Ese mismo mes, el presidente Trump instruyó a sus secretarios de Comercio y del Tesoro a responder a lo que calificó como «extorsiones regulatorias» europeas, en referencia directa a la legislación sobre servicios y mercados digitales (The White House, 2025a). Se activaba así de forma explícita la alianza entre la Casa Blanca y las grandes empresas tecnológicas estadounidenses, visibilizada ya en la ceremonia de investidura de Trump, a la que asistieron los principales directivos de Silicon Valley. Figuras como Mark Zuckerberg han equiparado la regulación europea con sistemas de censura institucionalizados, comparables —según él— a los de China. Tanto Zuckerberg como Musk han desafiado abiertamente a la Unión, negándose a cumplir determinadas obligaciones relativas a la lucha contra la desinformación y los daños en línea en plataformas como X.

La interferencia directa de Musk en procesos políticos europeos, como su apoyo explícito a fuerzas antisistema como Alternativa para Alemania (AfD) durante las

elecciones legislativas alemanas en febrero de 2025, ha generado un notable impacto político. No solo por respaldar a una fuerza extremista, sino por normalizar discursos que relativizaban el pasado histórico alemán, lo que ha sido percibido como una injerencia sin precedentes por parte de un actor privado extranjero.

Una nueva fuente de alarma ha emergido con la decisión de la administración Trump de imponer sanciones al Tribunal Penal Internacional tras la emisión de órdenes de detención contra el primer ministro israelí Benjamín Netanyahu, EE. UU. forzó a Microsoft a retirar servicios de correo electrónico al fiscal responsable del caso. La empresa cumplió la orden, evidenciando que, bajo la legislación estadounidense, las compañías deben acatar primero y litigar después, incluso cuando ello afecta a instituciones internacionales asentadas en Europa (Satariano y Smialek, 2025).

Este episodio ha puesto de relieve de forma inequívoca el riesgo sistémico derivado de la dependencia europea de servicios de computación en la nube estadounidenses. Aunque ha reforzado el interés por desarrollar infraestructuras de nube soberana europeas, también ha confirmado que dichas alternativas no estarían disponibles en el corto plazo, prolongando así la exposición europea a posibles coacciones políticas.

Por último, la publicación de la doctrina de seguridad nacional estadounidense en diciembre de 2025 ha confirmado los peores temores europeos, al legitimar abiertamente la instrumentalización de la superioridad tecnológica estadounidense con fines de transformación política en Europa. La estrategia estadounidense describe a Europa como víctima de una deriva ideológica antidemocrática y defiende la necesidad de promover el acceso al poder de fuerzas políticas alineadas con el trumpismo. El temor, desde la perspectiva europea, es que EE. UU. replique —mediante plataformas digitales privadas— tácticas de influencia similares a las empleadas previamente por Rusia, provocando un choque frontal transatlántico en materia de servicios digitales, soberanía regulatoria y democracia (The White House, 2025b).

En conjunto, estos episodios revelan que la UE se enfrenta no solo a un déficit de capacidades tecnológicas, sino a un desafío existencial en términos de soberanía y democracia, en un contexto en el que la tecnología ha dejado de ser un bien neutral para convertirse en un instrumento central de coerción geopolítica.

La construcción de la soberanía digital europea

La UE ha reconocido de forma explícita que la tecnología constituye una dimensión central de su seguridad y de su autonomía política (European Commission, 2023). La Comisión Europea surgida de las elecciones de junio de 2024 materializa este reconocimiento mediante la creación, por primera vez, de una vicepresidencia ejecutiva dedicada a la Soberanía Tecnológica, lo que marca un punto de inflexión en la concepción europea del poder en el siglo XXI.

Aunque el concepto de soberanía tecnológica no es unívoco —y resulta especialmente complejo en un contexto global caracterizado por interdependencias profundas y vulnerabilidades cruzadas—, las instituciones europeas lo utilizan para referirse a una idea concreta: la capacidad de la Unión para tomar decisiones digitales y tecnológicas de acuerdo con sus propios intereses y valores, sin estar sujeta a coacciones externas derivadas de dependencias críticas.

Desde esta perspectiva, garantizar la seguridad tecnológica europea exige actuar simultáneamente en tres planos complementarios: capacidades propias, resiliencia frente a la coacción y defensa del espacio democrático.

El primer pilar —inevitable, pero de largo plazo— consiste en desarrollar una base tecnológica e industrial europea en aquellos ámbitos donde la dependencia externa genera riesgos económicos o de seguridad. La carta de misión remitida por la presidenta de la Comisión, Úrsula von der Leyen, a la responsable de la nueva cartera identifica con claridad estos sectores: supercomputación, semiconductores, computación en la nube, inteligencia artificial, computación cuántica, tecnologías espaciales, Internet de las cosas y genómica (European Commission, 2024).

Sin capacidades propias en estos ámbitos, la UE carece de margen de maniobra real. La seguridad tecnológica no puede sostenerse exclusivamente sobre regulación si no existe una infraestructura material que permita ofrecer alternativas creíbles. No obstante, esta estrategia exige inversiones masivas, coordinación entre Estados miembros y una aceptación política explícita de que la política industrial constituye una necesidad insoslayable de seguridad nacional.

Dado que el desarrollo de estas capacidades llevará años, la UE necesita instrumentos de protección y disuasión a corto y medio plazo frente a la coacción tecnológica ejercida por terceros, incluidos sus aliados. La experiencia reciente demuestra que la dependencia europea de tecnologías y servicios digitales estadounidenses puede ser utilizada como palanca de presión política, regulatoria o incluso ideológica.

Para mitigar esta vulnerabilidad, la Unión debería adoptar una estrategia que, primero, utilizara estratégicamente la política comercial, recordando que EE. UU. mantiene un superávit estructural con la UE en servicios digitales; segundo, reforzara la política de competencia, reduciendo el poder de mercado —y por extensión político— de las grandes plataformas tecnológicas; tercero, avanzara en instrumentos fiscales comunes, indispensables para financiar inversiones tecnológicas estratégicas y evitar la captura regulatoria, y cuarto, explorara herramientas de seguridad nacional, incluidas cláusulas de preferencia europea o restricciones selectivas en sectores considerados críticos.

Estos instrumentos ya se han aplicado respecto a China, en particular para reducir la dependencia de las empresas de ese país sujetas a marcos legales que las obligan a cooperar con sus servicios de inteligencia. Dado que EE. UU. dispone de legislación con efectos extraterritoriales comparables, la UE debe comenzar a evaluar también el riesgo para su seguridad de su exposición a empresas estadounidenses, especialmente en ámbitos como la nube, las plataformas digitales o las infraestructuras de datos.

Un tercer elemento de la seguridad tecnológica europea es la defensa de los procesos democráticos frente a la interferencia digital. La UE ha avanzado significativamente en este ámbito mediante la Ley de Servicios Digitales y la Ley de Mercados Digitales, así como con la aprobación del denominado «escudo democrático», que reconoce explícitamente los procesos electorales como infraestructuras críticas equiparables a las energéticas o de transporte

Esta aproximación es esencial en un contexto en el que plataformas digitales —ya sean estadounidenses o chinas— pueden ser utilizadas como vehículos de desinformación, manipulación informativa o apoyo indirecto a fuerzas políticas hostiles a la democracia. Garantizar la seguridad tecnológica implica, por tanto, garantizar la

integridad del debate público, incluso frente a actores privados con capacidad de influencia sistémica.

Pese a su vulnerabilidad en otros ámbitos, la UE ha demostrado que no debe renunciar a su poder regulatorio. La aplicación efectiva de la legislación digital europea a las grandes empresas tecnológicas, incluidas las sanciones por incumplimiento, constituye uno de los pocos instrumentos de poder estructural de los que dispone la UE. Ceder en este terreno no reduciría la presión externa, sino que la aumentaría, al confirmar que la dependencia tecnológica puede traducirse en subordinación política. La firmeza regulatoria no es incompatible con la cooperación transatlántica, es, de hecho, una condición para que esta se base en relaciones más simétricas (Torreblanca, 2025).

En un mundo en el que solo existen dos grandes polos tecnológicos —EE. UU. y China—, la UE se enfrenta al riesgo de convertirse en una colonia digital si no actúa de forma decidida. Paradójicamente, su vulnerabilidad es hoy mayor frente a EE. UU. que frente a China, justo por la profundidad de la interdependencia existente. Garantizar la seguridad tecnológica europea exige, por tanto, una combinación de política industrial ambiciosa, instrumentos de defensa frente a la coacción, protección del espacio democrático y voluntad política sostenida. La soberanía tecnológica no es un fin en sí mismo, sino la condición necesaria para preservar el modelo político, económico y social europeo en un entorno internacional crecientemente competitivo y coercitivo.

Conclusión

La tecnología se ha convertido en un factor central del poder internacional, comparable al territorio, la población o los recursos estratégicos. La revolución tecnológica actual, caracterizada por su rapidez, su alcance global y el papel estructural de actores privados, está acelerando la securitización de la innovación y empujando al sistema internacional hacia una lógica de rivalidad, fragmentación y competencia entre bloques tecnológicos liderados por EE. UU. y China.

En este contexto, la UE ocupa una posición ambivalente. Su fortaleza como potencia regulatoria le ha permitido influir en la gobernanza digital global, pero la falta de

capacidades industriales propias en tecnologías críticas la expone a dependencias que se traducen ya hoy en una extrema vulnerabilidad ante coacciones externas.

La regulación, por sí sola, no es suficiente para defender la soberanía europea en un entorno geopolítico crecientemente hostil. Garantizar la seguridad tecnológica europea exige, por tanto, una estrategia integrada que combine política industrial a largo plazo, instrumentos de resiliencia y disuasión frente a la coacción tecnológica y una protección reforzada del espacio democrático frente a injerencias digitales. La soberanía tecnológica es la condición necesaria para preservar la capacidad de decisión, el modelo democrático y la autonomía estratégica de la UE en el orden internacional del siglo XXI.

Bibliografía

Alandete, D. (2017). La trama rusa empleó redes de chavistas para ganar influencia en Cataluña [en línea]. *El País*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://elpais.com/politica/2017/11/10/actualidad/1510341089_316043.html

Allison, G. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Houghton Mifflin Harcourt.

BBC News. (2020). Huawei ban: UK to impose early end to use of new 5G kit [en línea]. BBC News. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/business-55124236

Biden, J. (2025). President Biden's Farewell Address. The White House, 15 January [en línea]. The White House. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/farewell-address-the-nation-4

Bria, F. (2025). El golpe de Estado de los tecnoautoritarios: de la América postdemocrática a la Europa que viene [en línea]. *La Vanguardia*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.lavanguardia.com/internacional/20251102/11220880/golpe-tecnoautoritarios-america-postdemocratica-europa-viene.html

Bradford, A. (2020). *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*. Oxford University Press.

—. (2023). *Digital empires: The battle for global tech dominance*. Nueva York, Oxford University Press.

Ding, J. (2024). *Technology and the Rise of Great Powers: How Diffusion Shapes Economic Competition*. Princeton University Press.

European Commission. (2023). Joint Communication to the European Parliament, the European Counciland and the Council on "European Economic Security Strategy" (JOIN/2023/20 final) [en línea]. European Commission. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52023JC0020

—. (2024). Mission Letter from Ursula Von der Leyen, President of the European Commission, to Henna Virkkunen, Executive Vice-President-designate for

Technological Sovereignty, Security and Democracy [en línea]. European Commission. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/3b537594-9264-4249-a912-5b102b7b49a3_en?filename=Mission%20letter%20-%20VIRKKUNEN.pdf

Feldstein, S. (2019). *The Global Expansion of AI Surveillance* [en línea]. CEIP. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2019/09/the-global-expansion-of-ai-surveillance?lang=en

Fernández, J. J. (2024). El ejército identifica un ecosistema de influencia rusa en España con 179 altavoces. *El Periódico*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/politica/20240718/ejercito-ecosistema-desinformacion-ruso-espana-altavoces-105779287

Ferracane, M. F., Marel, Erik van der y Lee-Makiyama, H. (2018). *Digital Trade Restrictiveness Index* [en línea]. Bruselas, European Centre for International Political Economy (ECIPE). [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://ecipe.org/wp-content/uploads/2018/05/DTRI_FINAL.pdf

Financial Times. (2022). US hits China with sweeping tech export controls [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.ft.com/content/6825bee4-52a7-4c86-b1aa-31c100708c3e

Headrick, D. R. (1979). *Los instrumentos del imperio: tecnología y colonialismo europeo en el siglo XIX*. Madrid, Alianza.

Hobbs, C., Puddephat, A. y Torreblanca J. I. (2016). The Geoeconomics of the Digital. En: Leonard, M. (ed.). *Connectivity Wars: Why Migration, Finance and Trade and the Geo-Economic Battlegrounds of the Future* [en línea]. European Council on Foreign Relations. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://ecfr.eu/archive/page/-/Connectivity_Wars.pdf

Hobbs, C. y Torreblanca, J. I. (2020). *La soberanía digital de Europa*. Madrid, Catarata.

Hu, K. (2023). ChatGPT sets record for fastest-growing user base in history [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en:

https://www.reuters.com/technology/chatgpt-sets-record-fastest-growing-user-base-analyst-note-2023-02-01/

Kissinger, H. A., Schmidt, E. y Huttenlocher, D. (2021). *The Age of AI: And Our Human Future*. Little, Brown and Company.

Leonard, M. (2021). *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. Bantam Press.

Qin, S. (2024). ASML Cancels Some Shipments to China at Biden Administration's Request [en línea]. *The Wall Street Journal*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.wsj.com/tech/netherlands-blocks-asml-exports-of-some-chip-making-equipment-to-china-2fe4a162

Roulette, J., Bryan-Low, C. y Balmforth, T. (2025). Musk ordered shutdown of Starlink satellite service as Ukraine retook territory from Russia [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/investigations/musk-ordered-shutdown-starlink-satellite-service-ukraine-retook-territory-russia-2025-07-25/

Sánchez, I. y Torreblanca, J. I. (2023). Ukraine one year on: When tech companies go to war [en línea]. European Council on Foreign Relations. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://ecfr.eu/article/ukraine-one-year-on-when-tech-companies-go-to-war/

Satariano, A. y Smialek, J. (2025). Europe's Growing Fear: How Trump Might Use U.S. Tech Companies Against Europe [en línea]. *New York Times*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/06/20/technology/us-tech-europe-microsoft-trump-icc.html

Schwirtz, M. y Bautista, J. (2021). Married Kremlin Spies, a Shadowy Mission to Moscow and Catalonia [en línea]. *New York Times*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.nytimes.com/2021/09/03/world/europe/spain-catalonia-russia.html

Taylor, J, Ewing, P. y Johnson, C. (2018). Grand Jury Indicts Russians Linked To Interference In 2016 Election [en línea]. *National Public Radio*. [Consulta: 15

enero 2026]. Disponible en: https://www.npr.org/2018/02/16/586500591/grand-jury-indicts-russians-linked-to-interference-in-2016-election

Torreblanca, J. I. (2020). Democracia y redes sociales. En: Lapuente, V. y Costas, E. (eds.). *Cómo salvar las democracias liberales* [en línea]. Madrid, Círculo de Empresarios, pp. 131-150. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://circulodeempresarios.org/app/uploads/2020/06/Libro-Democracias-Liberales-OK-paginas.pdf

—. (2021). Technology. En: Leonard, M. y Krastev, I. (eds.). *The Power Atlas: Seven Battlegrounds of a network world* [en línea]. European Council on Foreign Relations. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://ecfr.eu/wp-content/uploads/power-atlas.pdf

—. (2025). Big tech, Donald Trump, and techno-imperialism: How Europe can avoid becoming a digital colony [en línea]. European Council on Foreign Relations. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://ecfr.eu/article/big-tech-donald-trump-and-techno-imperialism-how-can-europe-avoid-becoming-a-digital-colony

Vance, J. D. (2025). Speech by J.D. Vance. J.D. Vance (Vice President, United States of America) talking about "The U.S. in the World" [en línea]. Munich Security Conference. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://securityconference.org/en/medialibrary/asset/the-speech-of-jd-vance-20250214-1817/

Washington Post. (2017). Catalonia held a referendum. Russia won. October 2, 2017. Disponible en: https://www.washingtonpost.com/opinions/global-opinions/catalonia-held-a-referendum-russia-won/2017/10/02/f618cd7c-a798-11e7-92d1-58c702d2d975_story.html

The White House. (2023). Remarks by National Security Advisor Jake Sullivan on Renewing American Economic Leadership at the Brookings Institution [en línea]. The White House. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-national-security-advisor-jake-sullivan-renewing-american-economic-leadership-the

—. (2025a). Defending American Companies and Innovators From Overseas Extortion and Unfair Fines and Penalties [en línea]. The White House.

[Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/defending-american-companies-and-innovators-from-overseas-extortion-and-unfair-fines-and-penalties/

—. (2025b). *National Security Strategy of the United States of America* [en línea]. Washington, DC, The White House. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

*José Ignacio Torreblanca**

Profesor de Ciencia Política y de la Administración en la UNED y Distinguished Policy Fellow, programa de Geoeconomía y Tecnología, European Council on Foreign Relations

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

41/2026 20 de mayo de 2026



Blanca Palacián de Inza

Las tres llaves de la Sublime Puerta en Somalia

Las tres llaves de la Sublime Puerta en Somalia

Resumen:

A través de la metáfora de las «tres llaves» —el acero militar, el oro económico y la seda cultural—, este documento analiza cómo Ankara ha construido un dominio sistémico sin precedentes en Somalia.
Sin embargo, en un mar Rojo en llamas y con una economía interna al límite, la ambición neootomana se juega hoy su destino a una sola carta: la geología.

Palabras clave:

Neootomanismo 3.0, *smart power*, geología, turquización, Ormuz.

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 three keys of the Sublime Porte in Somalia.

Abstract:

Through the metaphor of the 'three keys' —military steel, economic gold, and cultural silk— this document analyzes how Ankara has constructed an unprecedented systemic dominance in the Horn of Africa. However, with the Red Sea in flames and a domestic economy at its limit, neo-Ottoman ambition is now staking its destiny on a single card: geology.

Keywords:

Neo-Ottomanism 3.0, Smart Power, Geology, Turkification, Hormuz.

Introducción

El Imperio otomano en Somalia

La presencia de la Turquía contemporánea en Somalia es mucho más integral que lo que fue nunca.

Durante el Imperio otomano, esta presencia fue muy significativa en el norte y el Este de África desde principios del siglo XVI hasta los inicios del siglo XX[1]. Fue especialmente relevante en Egipto, el Magreb y Libia.

Sin embargo, en el Cuerno de África fue intermitente y periférica. Más que una ocupación territorial del interior[2], los turcos buscaron el control de zonas del mar Rojo con fines esencialmente comerciales y de la protección de las rutas de peregrinación a La Meca y Medina.

En el caso concreto de Somalia, si bien esta presencia fue relevante, fue principalmente naval y comercial, y se concentraba en las costas norte y sur.

En el norte fue notable en Somalilandia, donde el Imperio se consolidó como un aliado islámico frente a las potencias cristianas[3], destacando, como puntos clave de administración otomana los puertos de Zeila y Berbera[4].

Por su parte, en el sur, su influencia fue más indirecta, a través de alianzas comerciales y militares con sultanatos como el Ajuran.

Presencia turca actual en Somalia

Paradójicamente, la presencia turca en el norte y el Este de África en la actualidad es reducida; pero en el Cuerno de África, y de manera especial en Somalia, es muy relevante. Hoy, Ankara gestiona directamente el puerto de Mogadiscio y tiene encomendada la seguridad sobre toda la línea costera somalí.

[1] MELIS, Nicola. «The Ottoman Africa and the Ottomans in Africa", Eurasian Studies, 21, 2023. Disponible en este enlace.
[2] CHAPIN, Helen (ed.). "Somalia: a country study", Federal Research Division, Library of Congress, 1992. P5 y ss. Disponible en este enlace.
[3] ALI, Tarig. "Ottomans Efforts to Protect Somalia against the European Powers", en "Proceedings of the International Symposium on Islamic Civilisation in Eastern Africa", 2006. Disponible en este enlace.
[4] GOVSOMALILAND.ORG. "History". Disponible en este enlace.

La gran diferencia con el pasado es el objetivo estratégico: mientras que el Imperio se limitaba a controlar el litoral, la Turquía actual se muestra casi omnipresente tanto en la costa como en el interior del país.

Esta implicación actual turca en Somalia obedece a la doctrina de política exterior de Ankara, llamada neootomanismo, orientada a recuperar influencia económica, militar y cultural en antiguos territorios imperiales, y excede con creces su alcance histórico.

Podemos hablar de una suerte de neootomanismo sistémico que, tras la versión imperial y la del poder blando de los primeros años de gobierno de Erdogán, ha alcanzado su versión 3.0, mediante la cual Turquía ejerce en Somalia un dominio multidimensional.

Por un lado, Ankara tiene allí su mayor embajada en el mundo y también su base militar más importante en el extranjero. Entrena a la élite del ejército somalí y ha asumido legalmente la protección de sus aguas durante una década[5]. Gestionan el puerto y el aeropuerto de la capital, participan en los sectores de la energía, la pesca, la salud y la religión, y prevé terminar su propia estación de lanzamiento de cohetes en suelo somalí en diciembre de 2026[6].

Ankara ha ejecutado, por tanto, un despliegue nyeidiano[7] impecable del poder inteligente *(smart power)*: una mezcla estratégica de fuerza militar con seducción cultural, diplomática y económica (poder inteligente = poder duro + poder blando).

En esta línea se articula la narrativa turca[8], según la cual, a diferencia de otras potencias, ha logrado que Somalia no perciba esta omnipresencia como una ocupación, sino como una asociación vital de beneficio mutuo, posicionando a Ankara como el arquitecto de una nueva geografía humana en el Cuerno de África.

Otras voces, sin embargo, señalan la existencia de una división de opiniones en la población local[9].

[5] AKIN, Ezgi y FARHAT, Beatrice. “Turquía confirma el acuerdo de seguridad marítima en Somalia en medio de las tensiones en Somalilandia”, Al Monitor, 22/02/2024. Disponible en este enlace.
[6] EFE. “Somalia espera en 2025 la finalización de una estación turca de lanzamiento de cohetes”, 22/02/2023.
[7] Nyeidiano: derivado de la teoría de Joshep Nye de Smart Power.
[8] NUR, Abdulkadir Mohamed. “Somalis see an intertwined destiny with the Turkish people”, Anadolu Ajansi, 13/05/2023. Disponible en este enlace.
[9] EMIRATES POLICY CENTER. “Stakes and Potential Consequences of the Growing Turkish Engagement in Somalia”, Horn of Africa Studies, Unit. 16/06/2025. Disponible en este enlace.

A continuación, se analizará con más detalle este dominio multidimensional y los riesgos que entraña para Turquía y para la propia Somalia.

Las tres llaves de la Sublime Puerta

En la línea de esta omnipresencia, se puede decir que Turquía tiene tres llaves en Somalia: una de acero, otra de oro y, por último, la llave de seda.

La llave de acero: la fuerza militar

Ankara tiene en Mogadiscio su mayor base militar en el exterior: Turksom. Fue inaugurada en 2017 y ocupa un terreno de 4 km^2 frente al Índico.

La función más visible que tiene esta base es albergar la formación de las tropas de élite somalíes llamadas Gorgor, que se entrenan para el combate contra el grupo terrorista Al-Shabaab. Esta acción formativa incorpora elementos de la llave de seda, que se explicarán más adelante, puesto que estos soldados reciben doctrina en lengua y parámetros turcos.

Además, esta base desempeña funciones de academia militar para oficiales y suboficiales del ejército regular somalí, siendo también el idioma turco parte obligatoria del currículum. La «turquización» es completa[10], puesto que estos militares usan armas otomanas, operan bajo doctrina turca y hablan dicho idioma. Por si fuera poco, los más brillantes reciben becas para completar su formación en Turquía.

El engranaje de esta llave no se limita a Turksom. Además, el sistema de defensa somalí depende de Turquía. El cielo somalí es patrullado por drones turcos Bayraktar TB2 y TB3, cuyo software y mantenimiento depende de técnicos de Ankara. Los blindados y fusiles de asalto siguen este mismo patrón de dependencia.

El *Acuerdo Marco de Cooperación Económica y de Defensa,* firmado en febrero de 2024[11], supone unos términos que implican una soberanía de defensa delegada, sin necesidad, además, de que Ankara opere con permiso de la OTAN, de la que es

[10] KASAPOGLU, Can. "Turkey's 'African Eagle' Trains Turkish-Speaking Troops in Somalia: Where Next?", Jamestown, 20/11/2020. Disponible en este enlace.
[11] DEMİRTAŞ, Tunç. "The Message of the Türkiye-Somalia Agreement and the Alliance with Türkiye", SETA Foundation, 08/08/2025. Disponible en

miembro, al tratarse de un acuerdo bilateral. Turquía obtiene autoridad total en el mar y derechos de explotación a cambio de proporcionar seguridad contra la pesca ilegal y la piratería durante diez años, así como de ayudar a reconstruir la armada somalí.

Curiosamente, aunque Turquía asume la seguridad de toda la costa somalí, incluida la de Somalilandia, esta última no se ejerce *de facto*, ya que esta región tiene sus propios acuerdos con Etiopía y los Emiratos Árabes Unidos.

El objetivo último somalí de este acuerdo es frenar un posible movimiento de Etiopía en relación con sus ambiciones de salida al mar, puesto que, en enero, había firmado un Memorando de Entendimiento (MoU) con Somalilandia, en el que la reconocería como país independiente a cambio de un puerto.

La llave de oro: independencia energética y recursos

Como ha quedado expuesto en el punto anterior, en virtud del acuerdo firmado en febrero, Turquía obtiene derechos de explotación sobre las aguas somalíes. Esto supone la posibilidad para Ankara de contar con un refugio energético, que se vuelve vital tras los acontecimientos recientes en el estrecho de Ormuz.

En el mes de marzo de 2026, tras exploraciones sísmicas previas, llegó a las costas somalíes el buque turco de perforación profunda Çağrı Bey. Si los hallazgos confirman lo previsto, Turquía pasaría de importador a exportador de hidrocarburos.

Ankara gestiona, además, como se ha mencionado anteriormente, infraestructuras críticas como el puerto de Mogadiscio y el Aeropuerto Internacional Aden Adde, dos centros logísticos estratégicos que le proporcionan crecientes y pingües beneficios. Parte de ellos se invierte en la tercera llave, la de la seda.

La llave de seda: la generación «turca» y la seguridad humana

Esta llave se despliega en la intersección de lo religioso, lo diplomático y lo educativo. Tras declarar 2005 como el «Año de África»[12], Ankara se ha posicionado de manera

[12] REPUBLIC OF TURKIYE. MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS. “Turkey-Africa: Solidarity and Partnership”. Disponible en este enlace.

creciente como líder de la comunidad musulmana global, la umma[13]. Se trata de un poder blando específicamente islámico que sirve de referencia y justificación para su presencia en Somalia[14].

A través de Diyanet (Presidencia de Asuntos Religiosos de Turquía), la Fundación Maarif y varias ONG, se construyen mezquitas de estilo turco, instituciones académicas que forman a la generación «turca» y se llevan a cabo acciones de entrega de ayuda humanitaria durante las fiestas de las festividades islámicas[15].

Este enfoque ha permitido a Turquía redefinir el concepto de seguridad humana en Somalia. Mientras otras potencias se limitan al antiterrorismo, Ankara ha vinculado la estabilidad a la provisión de servicios básicos, salud y ayuda humanitaria.

Las críticas no faltan, al considerar que Turquía está socavando de forma moderada la identidad histórica y religiosa de Somalia, al reemplazar las mezquitas dañadas por la guerra por otras nuevas de estilo otomano. Además, sustituye las antiguas mezquitas saudíes, reduciendo así la influencia del poder blando religioso de Estados rivales en la región. Estas actuaciones turcas han sido percibidas en ocasiones como acciones interesadas, camufladas bajo el velo de la religión[16].

Esto es posible porque, en el contexto turco, el islamismo admite una interpretación instrumental, permitiendo a los dirigentes políticos optar por el pragmatismo, el mercantilismo y el oportunismo, remitiéndose a los valores y tradiciones islámicos[17].

Como parte de este poder blando, Turquía se presenta como puente diplomático en conflictos en la región. En el caso concreto de Somalia, tuvo un papel mediador relevante entre Somalia y Etiopía entre 2024 y 2025, a raíz del MOU firmado por esta última y Somalilandia[18].

Ankara también ha mediado, con menos éxito, en la reciente guerra de Israel y Estados Unidos contra Irán[19]. Dicha guerra, que podría afectar al mar Rojo y a sus países

[13] https://www.africheorienti.com/journal/article/view/159/149
[14] Ibidem
[15] Ibidem.
[16] REIFFENSTUEL, Alexander. “The Instrumentalization of Diyanet's Islamic Soft Power within Turkey's Faith-based Foreign Policy in Somalia”, Thesis. 2021. Disponible en este enlace.
[17] https://www.africheorienti.com/journal/article/view/159/149
[18] ONDITI, Bravin. “The Ankara Initiative: Turkey’s Diplomatic Triumph in the Ethiopia-Somalia Conflict”, Horn International Institute for Strategic Studies, 17/12/2024. Disponible en este enlace.
[19] SOYLU, Ragip. “Turkey seeks off-ramp to war through US-Iran negotiations”, Middle East Eye, 23/03/2026. Disponible en este enlace.

costeros, amenaza con revertir la presencia turca en tierra somalí. El riesgo se acrecienta aún más si se contemplan las dificultades internas de Turquía, que le apremian a triunfar en sus inversiones y aventuras empresariales más allá de sus fronteras.

El *smart power* turco en Somalia, antes sólido, se está volviendo de cristal con tanto por las tensiones internas en Turquía como por los recientes acontecimientos en la región.

Los retos de Turquía: la urgencia de la geología

Somalia ya no es un proyecto de influencia para Turquía, sino una cuestión de supervivencia energética. Las tres llaves dependen del petróleo. Si el buque Çağrı Bey sufre un incidente o las perforaciones fallan en los próximos meses, el proyecto neootomano en el Cuerno de África podría colapsar bajo su propio peso económico.

Ankara no puede permitirse mantener indefinidamente el despliegue militar del acero ni el asistencialismo de la seda sin el retorno inmediato del oro negro somalí, juez último de la política exterior turca.

El despliegue turco en Somalia se desarrolla en un tablero saturado de actores con intereses contrapuestos y deseando ocupar el vacío que pueda dejar. La rivalidad de Ankara con Emiratos Árabes Unidos, cuya estrategia busca la fragmentación de Somalia, es directa. Egipto, aunque hoy aliado de Mogadiscio frente a Etiopía, observa con desconfianza la hegemonía turca sobre un mar Rojo cada vez más militarizado.

No obstante, el factor de mayor riesgo es el conflicto abierto entre Israel, Estados Unidos e Irán. La escalada bélica sitúa a Somalia —y, por extensión, a Turquía— en una posición de vulnerabilidad extrema, que se suma a su talón de Aquiles: la crisis económica interna, capaz de frenar abruptamente la aventura en costas africanas a Mogadiscio huérfano y desnortado, a merced de otras agendas internacionales.

Es de esperar que el petróleo aparezca a la vista de los estudios de prospección llevados a cabo por Ankara en aguas somalíes. El hallazgo del oro negro supondría para Turquía un renacimiento; el fracaso, en cambio, podría significar el epitafio del régimen. El mayor riesgo procede entonces de la guerra, en forma de un ataque de Irán o de sus proxies.

Si Israel estableciera una base militar en Somalilandia para atacar a los hutíes, el Cuerno de África podría entrar de lleno en el conflicto, lo que previsiblemente marcaría el fin del gobierno de Erdogan. El otro escenario —una desescalada mediante el descabezamiento del régimen iraní y la normalización del tráfico por Ormuz— sería el más beneficioso tanto para Turquía como para Somalia.

La guerra afecta a las tres llaves, convirtiendo a Somalia en la única puerta posible en la huida hacia delante de Turquía. De no ser así, la llave de acero se oxidará, la de oro se esfumará y la de la fe se quebrará.

El contrato de importación de gas de Irán a Turquía expira a mediados de 2026. Extraer petróleo y gas de aguas somalíes se ha convertido en la máxima prioridad de seguridad nacional turca. Al contar con Turksom y el control de los puertos, Ankara se encuentra en una posición privilegiada, pudiendo convertirse en distribuidor de crudo hacia Europa.

Se trata de una apuesta a todo o nada: o Turquía se convierte potencia energética o asistiremos al fin del sueño neootomano, empujado por la presión social de la consigna: «Pan en Estambul, no petróleo en Mogadiscio».

Conclusiones

La implicación de Turquía en Somalia trasciende la ayuda humanitaria inicial para convertirse en un dominio multidimensional. Se trata de una nueva versión del neootomanismo —el neootomanismo 3.0—, en el que el poder inteligente se despliega mediante las llaves de acero, oro y seda, redefiniendo la soberanía y la geografía humana somalíes.

La turquización de las élites y de las infraestructuras sitúa al Estado somalí en una posición de dependencia ligada al éxito turco en el terreno geológico.

El petróleo será el juez último de la política exterior e interior de Ankara, en un juego de todo o nada en las aguas del Índico.

Si los recursos no fluyen, la urgencia social impondrá la lógica del «pan en Estambul» sobre la ambición geopolítica en Mogadiscio, cerrando la puerta y arrojando las llaves al mar.

Blanca Palacián de Inza
Analista del IEEE

Documento
Análisis

42/2026 26 de mayo de 2026

Eva Borreguero Sancho

Las potencias medias y el nuevo desorden global: pragmatismo adaptativo en la era Trump 2.0

Las potencias medias y el nuevo desorden global: pragmatismo adaptativo en la era Trump 2.0

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:
Panorama estratégico 2026. *Editado en marzo de 2026*

Resumen:

El regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos ha reactivado dinámicas disruptivas en el sistema internacional, caracterizadas por un uso intensivo de aranceles, el debilitamiento del multilateralismo y una competencia acrecentada entre grandes potencias. Este contexto, percibido de modo creciente como imprevisible, ha obligado a las potencias medias a recalibrar sus estrategias exteriores con el fin de reducir vulnerabilidades y preservar autonomía en la toma de decisiones. El trabajo analiza las respuestas de India, Japón, Brasil y los Emiratos Árabes Unidos, países heterogéneos que, sin cuestionar abiertamente el orden existente, han adoptado estrategias pragmáticas orientadas a ampliar su margen de maniobra mediante la diversificación de vínculos, el desarrollo de alianzas flexibles y el uso de instrumentos como esquemas minilaterales, apertura de mercados y alineamientos selectivos. Lejos de una lógica de confrontación, estas respuestas reflejan un pragmatismo adaptativo con expresiones diferenciadas: mientras India y Japón refuerzan cadenas de suministro y cooperación tecnológica en el Indo-Pacífico, Brasil capitaliza su perfil agroexportador y su liderazgo en energías limpias, y los Emiratos Árabes Unidos consolidan su rol como plataforma logística, energética y digital, con un énfasis creciente en inteligencia artificial y conectividad global.

Palabras clave: Potencias medias, Pragmatismo adaptativo, India, Emiratos Árabes Unidos, Japón, Brasil.

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

Middle powers and the new global disorder: adaptive pragmatism in the Trump 2.0 era

Abstract:

The return of Donald Trump to the U.S. presidency has reactivated disruptive dynamics in the international system, marked by the extensive use of tariffs, the progressive weakening of multilateral institutions, and intensified great-power competition. This increasingly unpredictable environment has compelled middle powers to recalibrate their foreign policy strategies in order to reduce vulnerabilities and preserve decision-making autonomy. This article examines how India, Japan, Brazil, and the United Arab Emirates—despite their geographic, demographic, and political heterogeneity—have responded to this context through pragmatic strategies aimed at expanding their room for maneuver without openly challenging the existing order. By diversifying external ties, developing flexible partnerships, and relying on instruments such as mini-lateral frameworks, market diversification, and selective alignments, these states seek to adapt to systemic instability while avoiding rigid blocs. Rather than pursuing confrontation or systemic transformation, their responses reflect a form of adaptive pragmatism with differentiated expressions: India and Japan strengthen Indo-Pacific supply chains and deepen technological cooperation; Brazil leverages its role as an agricultural exporter and leader in clean energy, particularly within Mercosur and the Global South; and the United Arab Emirates consolidates its position as a logistical, energy, and digital hub, with a growing emphasis on artificial intelligence and global connectivity.

Keywords:

Middle Powers, Strategic Autonomy, Adaptive Pragmatism, Multi-alignment, India, United Arab Emirates, Japan, Brazil.

Introducción

El regreso de Donald Trump a la Casa Blanca ha reactivado dinámicas disruptivas de amplio alcance en el sistema internacional. La aplicación indiscriminada de aranceles, el debilitamiento progresivo de las instituciones multilaterales y la intensificación de la competencia entre grandes potencias han configurado un escenario en el que la diplomacia estadounidense se percibe como crecientemente errática, obligando a las potencias medias a recalibrar sus estrategias externas.

Ante una incertidumbre con visos de convertirse en estructural, estos países adoptan respuestas pragmáticas orientadas a reducir los riesgos derivados de una dependencia excesiva de Washington y a ampliar su autonomía en la toma de decisiones. No se trata de rupturas ni de alineamientos rígidos, sino de preservar una capacidad de maniobra en un orden menos previsible y más fragmentado.

Este trabajo analiza cómo India, Japón, Brasil y los Emiratos Árabes Unidos —países heterogéneos en términos geográficos, demográficos y políticos— responden a esta coyuntura mediante estrategias destinadas a reforzar su margen de acción. A través de la diversificación de vínculos, el desarrollo de alianzas flexibles y el recurso a instrumentos como la apertura de nuevos mercados, los esquemas minilaterales y formas selectivas de alineamiento, estas potencias medias buscan adaptarse a un entorno inestable sin cuestionar abiertamente el orden existente.

Lejos de promover una confrontación frontal o una transformación radical del sistema internacional, estas respuestas se inscriben en un *pragmatismo adaptativo* que adopta expresiones diferenciadas. India y Japón refuerzan las cadenas de suministro del Indo-Pacífico y profundizan la cooperación tecnológica; Brasil capitaliza su posición de exportador agrícola y su liderazgo en energías limpias, especialmente en Mercosur y el sur global; los Emiratos Árabes Unidos consolidan su papel como plataforma logística, energética y digital, con una apuesta estratégica por la inteligencia artificial y la conectividad internacional.

Potencias medias ante un nuevo desorden global

La agenda geopolítica y económica de Trump 2.0 ha acelerado tendencias que ya estaban presentes en el escenario internacional: el auge del proteccionismo, el uso de

aranceles, una renovada rivalidad con China y un escepticismo explícito hacia el multilateralismo. El resultado ha sido un aumento de las fricciones no solo con rivales declarados, sino también con socios tradicionales —entre ellos, la Unión Europea, Japón, Brasil e India—, especialmente en ámbitos sensibles como el comercio, la tecnología y la seguridad económica.

Ante esta coyuntura, las potencias medias —Estados con peso regional, cierto margen de autonomía y capacidad para construir coaliciones flexibles, como India, Japón, Brasil y los EAU— no buscan un distanciamiento abierto de Washington, pero sí diversificar dependencias y reducir vulnerabilidades. Para ello, están tejiendo redes de colaboración que, en muchos casos, operan al margen de las lógicas impuestas por las grandes potencias.

El concepto de *potencia media* ha sido objeto de interpretaciones diversas en las relaciones internacionales, en parte debido a su carácter impreciso y a la dificultad de fijarlo mediante criterios empíricos estrictos. Aunque su uso se remonta al período posterior al Congreso de Viena (1815), fue tras la Segunda Guerra Mundial cuando adquirió mayor relevancia analítica, impulsado por países como Canadá, interesados en diferenciarse de los Estados pequeños sin aspirar al estatus de gran potencia. Desde una perspectiva clásica (Laurence, 2023), estas potencias se entienden como Estados que, aun sin capacidad para redefinir el orden internacional, cuentan con recursos y legitimidad suficientes para influir en su entorno. Se trata, en consecuencia, de una categoría relacional, que puede abordarse tanto a partir de indicadores materiales —tamaño, economía, población— como desde su reconocimiento como actores internacionales relevantes.

Otros enfoques ponen el acento menos en los atributos cuantificables y más en las formas de actuación (Chaziza y Lutmar, 2025). Estas potencias desempeñarían funciones de mediación, facilitarían consensos y sostendrían espacios de cooperación multilateral, al imbricar objetivos nacionales con compromisos más amplios sin aspirar a posiciones dominantes. A ello se sumarían medios para desarrollar diplomacias de nicho, concentradas en sectores o temas específicos —recursos naturales, conectividad, conocimiento técnico— que les permitirían proyectar influencia más allá de sus límites materiales.

Para el análisis que aquí se propone, resulta especialmente útil la distinción entre potencias medias tradicionales y emergentes (Jordaan, 2003), ya que permite captar variaciones dentro de esta categoría. Las primeras suelen ser democracias consolidadas, estables y con una proyección regional limitada; su comportamiento se orienta a la preservación del orden liberal mediante cooperación multilateral y concesiones moderadas, manteniendo una inserción regional ambigua. Las segundas corresponden a Estados semiperiféricos, a menudo atravesados por desigualdades internas y procesos de democratización recientes, pero con una proyección regional más pronunciada. Su actuación combina una voluntad reformista del orden internacional, sin adoptar posiciones rupturistas, con el deseo de diferenciarse tanto de las grandes potencias como de los Estados más débiles de su entorno inmediato.

Esta distinción cobra especial relevancia ante un orden internacional en transformación, que obliga a repensar las formas de inserción externa. Frente a un entorno incierto y cambiante, la diversificación de alianzas, la reducción de dependencias unilaterales y el fortalecimiento de capacidades internas se presentan como respuestas clave por parte de estas potencias intermedias.

Japón, entre alianzas y *friendshoring*

Japón se mueve hoy en una encrucijada incómoda, afectada por dependencias cruzadas. Desde 1952, su alianza con Estados Unidos ha sido el pilar central de la seguridad nacional y el garante último de su defensa. Cualquier atisbo de repliegue estadounidense despierta, por ello, una inquietud profunda en los sectores más conservadores del aparato de seguridad japonés, conscientes de los límites de la autonomía defensiva del país. Al mismo tiempo, el ascenso económico de China ha convertido a Pekín en el principal socio comercial de Japón, un mercado clave para su industria y una fuente de oportunidades importante, especialmente en un contexto de envejecimiento poblacional que restringe el dinamismo de la economía.

La coexistencia de una dependencia en materia de seguridad con Estados Unidos y una económica cada vez más profunda con China se ha vuelto más problemática a medida que incrementa la rivalidad entre ambas potencias. Circunstancias estas que han llevado a Tokio a buscar una alineación más firme con Estados Unidos, que ya no se limite a la

defensa territorial y se proyecte hacia una cooperación más amplia fuera de sus fronteras (Grano y Huang, 2023), dejando atrás la etapa en la que priorizaba las relaciones económicas con China.

Cambio de liderazgos

Este giro ha ganado coherencia bajo el liderazgo de Sanae Takaichi, investida primera ministra en octubre de 2025 tras la dimisión de Shigeru Ishiba, cuya autoridad se ha visto reforzada al convocar elecciones anticipadas a los 110 días de asumir el cargo y lograr la mayor victoria electoral del Partido Liberal Democrático en siete décadas, con el hito adicional de convertirse en la primera mujer elegida como primera ministra en una sociedad de arraigados valores patriarcales. La llegada al poder de Takaichi coincidió con un momento de debilidad inédita del Partido Liberal Democrático, que, tras las derrotas electorales de 2024 y 2025, perdió por primera vez desde 1955 la mayoría en ambas cámaras del Parlamento. Vinculada al ala más conservadora del partido, Takaichi representa una clara continuidad con el legado de Shinzo Abe, articulada en torno a la seguridad económica, el estímulo fiscal y una postura firme frente a amenazas externas.

Su enfoque, escéptico ante la globalización y centrado en la defensa del interés nacional, busca ampliar los márgenes de maniobra del Estado para hacer frente al estancamiento económico, el envejecimiento demográfico y la fragmentación política.

Desde esta óptica, su intervención ante la Dieta (Prime Minister's Office of Japan, 2025) en octubre puede servir como una declaración programática. En materia de defensa, Takaichi fijó dos ejes centrales: la consolidación de la alianza con Estados Unidos como pilar de la política exterior japonesa y el refuerzo de los mecanismos de cooperación en materia de seguridad en el Indo-Pacífico. Subrayó la importancia de profundizar consultas trilaterales y cuatrilaterales —como Japón-EE. UU.-Corea del Sur, Japón-EE. UU.-Filipinas y el Quad— con el objetivo de fortalecer la capacidad de disuasión regional frente a desafíos persistentes, en particular los provenientes de China y Corea del Norte.

La agenda doméstica apuesta por un aumento sustantivo del gasto en defensa, hasta alcanzar el 2 % del PIB conforme a lo previsto en la Estrategia de Seguridad Nacional, acompañado de medidas presupuestarias urgentes incluso dentro del ejercicio fiscal en

curso. A ello se suma la reforma constitucional como uno de los pilares de su proyecto político. Takaichi busca acelerar los debates en los Consejos Deliberativos sobre la Constitución e impulsar una discusión transversal que trascienda alineamientos partidarios y faccionales, con una participación activa de la ciudadanía. El objetivo sería avanzar hacia una reinterpretación —y eventualmente una reescritura— del marco constitucional, que define la identidad del Japón de la posguerra como una nación pacifista ajustándolo a nuevas exigencias en materia de defensa y soberanía.

Uno de los episodios más reveladores del inicio de su mandato fue el rápido deterioro de las relaciones con China, tras sus declaraciones a finales de 2025 cuando afirmó que un ataque a Taiwán podría constituir una amenaza existencial para Japón. La reacción de Pekín fue inmediata: exigió una retractación oficial y, ante la negativa de Tokio, respondió con una batería de represalias que incluyó la suspensión de exportaciones de productos de uso dual (Sugiyama y Komiya, 2026) —clave para sectores como semiconductores, drones y vehículos eléctricos—, restricciones a productos pesqueros, cancelación de intercambios culturales y advertencias de viaje. El suceso puso de manifiesto la creciente imbricación entre economía y seguridad, así como la vulnerabilidad japonesa frente a disrupciones externas en sus cadenas de suministro.

La relación con Estados Unidos también se ha visto perturbada por desacuerdos recientes. A comienzos de 2025, la administración Trump impuso un paquete arancelario que afectó directamente a las exportaciones japonesas, con un arancel general del 10 %, recargos adicionales y una tarifa específica del 27,5 % sobre los automóviles. La medida resultó especialmente significativa si se considera que Japón mantiene un superávit comercial con Estados Unidos y que, desde 2019, se ha consolidado como su principal inversor extranjero, con una fuerte presencia en el sector manufacturero. Tras una respuesta diplomática sostenida, ambas partes alcanzaron en julio de 2025 un acuerdo que redujo parcialmente los aranceles sobre productos industriales, aunque mantuvo niveles elevados en sectores sensibles como el acero y el aluminio. A cambio, Tokio asumió compromisos de inversión en Estados Unidos por valor de 550 000 millones de dólares y compras estratégicas, incluyendo gas natural licuado, productos agrícolas y equipamiento vinculado a defensa y tecnología. El episodio confirmó que, pese al valor estructural de la relación bilateral, su funcionamiento responde cada vez más a una lógica transaccional que impide a Tokio dar por sentada la estabilidad.

En consecuencia, aceleró una reorientación interna hacia la protección económica. En 2025, Tokio incorporó formalmente el concepto de *economic statecraft*, entendido como el uso coordinado de instrumentos regulatorios y alianzas externas para resguardar sectores sensibles frente a presiones e injerencias. Este enfoque, que trasciende la política comercial convencional, abarca ámbitos como la ciberseguridad, la protección de infraestructuras críticas y el control de inversiones extranjeras en industrias clave. Un paso decisivo fue la reforma de la Ley de Control de Divisas y Comercio Exterior (Yamazaki, 2026), que habilita incluso la exigencia retroactiva de desinversión en sectores considerados vulnerables, alineando a Japón con los marcos regulatorios más restrictivos adoptados por Estados Unidos y la Unión Europea ante riesgos crecientes para la autonomía industrial.

En lo que respecta al multilateralismo, Tokio ha profundizado su cooperación con la Unión Europea. La 30.ª cumbre bilateral, celebrada en julio de 2025, se desarrolló en un momento de creciente avance de centralización económica estatal, debilitamiento de instituciones globales, y uso cada vez más frecuente de la coerción económica. Ante esta evolución, ambas partes reafirmaron su compromiso con un orden basado en normas y anunciaron la creación de la Alianza de Competitividad (European Commision, 2025a), orientada a diversificar el acceso a minerales críticos y a proteger sus capacidades industriales en un entorno comercial cada vez más politizado.

Por otra parte, el diálogo trilateral entre Japón, Estados Unidos y Corea del Sur, lanzado en la Cumbre de Camp David de 2023, sigue en pie, aunque su proyección a medio plazo no está exenta de dudas. Los recientes cambios de liderazgo en los tres países, sumados a las heridas históricas que persisten entre Tokio y Seúl, obligan a manejar con cautela cualquier expectativa de consolidación automática. De ahí la necesidad de dotar a este formato una mayor interacción, especialmente en lo que concierne a los temores compartidos como las provocaciones de Corea del Norte, la presión creciente de China sobre Taiwán y el mar de China Oriental, o la seguridad de las principales rutas marítimas. Su continuidad dependerá, en última instancia, de la capacidad de los tres países para sostener una agenda operativa común que vaya más allá de las declaraciones, incluyendo ejercicios conjuntos, coordinación tecnológica, intercambio de inteligencia y un diálogo político constante (Kanodia, 2025).

Por contraste, la relación con India ha seguido ganando solidez a lo largo de 2025. La cooperación en defensa, innovación e infraestructuras ha avanzado de forma constante, como reflejó la 15.ª Cumbre Anual India-Japón celebrada en Tokio, que culminó con la adopción de una Visión Conjunta para la Próxima Década estructurada en ocho áreas prioritarias. Japón anunció, además, una proyección de inversiones en India de hasta 68 000 millones de dólares para 2035. Iniciativas como el ejercicio militar combinado *Dharma Guardian* (Eldon, 2025), o el avance del tren de alta velocidad entre Mumbai y Ahmedabad ilustran una asociación que se traduce en hechos. Ambos países reiteraron su compromiso con un Indo-Pacífico libre y abierto y con el QUAD, junto con Estados Unidos y Australia, entendido como un espacio de coordinación flexible más que como un esquema de alineamiento excluyente.

En conjunto, Japón ha iniciado una reconfiguración profunda de su proyección exterior. Sin romper con sus alianzas tradicionales, ha optado por una adaptación pragmática que combina mayor margen de decisión, refuerzo de capacidades internas y una ampliación selectiva de sus socios. A partir de este año, el mandato histórico de la primera ministra Takaichi —que consolida su capacidad legislativa tras la contundente victoria electoral— le permitirá impulsar reformas mayores de largo alcance.

India: diversificación y no alineamiento flexible

A lo largo de 2025, la política exterior india ha transitado un terreno arduo, atravesado por presiones externas, desafíos regionales y una reafirmación deliberada de su política de «no-alineamiento flexible» en un contexto poco estable. Nueva Delhi ha vuelto a apoyarse en una tradición de «autonomía estratégica» que, como ha señalado la analista del Instituto Brookings Tanvi Madan (Madan, 2026), practicó mucho antes de que el concepto fuera incorporado al vocabulario europeo. Esta lógica le ha permitido sostener relaciones funcionales —aunque desiguales y complejas— con actores tan distintos como Estados Unidos, China, Rusia o los Emiratos Árabes Unidos, sin renunciar a su margen de maniobra. Durante 2025, el gobierno de Narendra Modi operó bajo un esquema de multialineamiento cuidadosamente calibrado, reforzando vínculos selectivos, conteniendo presiones regionales y proyectando una narrativa diplomática apoyada en la idea de *Vishwabandhu* («amigo del mundo»).

2025, India despierta a la realidad Trump 2.0

El inicio del año supuso para la India un vuelco imprevisible en la relación bilateral con Estados Unidos. Washington impuso aranceles del 50% sobre productos clave de exportación india, como textiles y químicos, los más elevados junto con los aplicados a Brasil. El golpe fue especialmente brusco dado la naturaleza de las relaciones bilaterales: en la última década, ambos países habían construido una cooperación creciente en defensa, tecnología y seguridad económica, impulsada en gran medida por la preocupación compartida ante el ascenso de China. Aunque el diálogo político no se interrumpió —y Modi mantuvo varias conversaciones telefónicas con Trump—, las negociaciones comerciales se estancaron cuando Nueva Delhi se negó a abrir su mercado agrícola y rechazó reconocer un papel mediador a Donald Trump en la crisis con Pakistán. A ello se sumaron gestos de alto impacto simbólico: Trump calificó a la economía india de «economía muerta» y recibió con honores al general Munir, jefe del ejército pakistaní, tras un grave atentado en Cachemira. En India, estos episodios fueron leídos como una señal inquietante de pérdida de centralidad en las prioridades de Washington.

Pese a este endurecimiento del tono político, la cooperación en defensa, seguridad y tecnología han seguido avanzando. La visita del ministro de Asuntos Exteriores, S. Jaishankar, y del jefe de la Marina india a Estados Unidos confirmó la persistencia de los canales de diálogo (GK Today, 2026). Aunque la cumbre de líderes del Quad ha sido postergada, el formato ha mantenido su relevancia a través de reuniones técnicas y grupos de trabajo centrados en el terrorismo, la inteligencia artificial y las cadenas de suministro, reflejando la voluntad compartida de preservar espacios de cooperación incluso en un contexto bilateral más áspero.

Finalmente, las declaraciones de Donald Trump en febrero, anunciando que Estados Unidos reducirá los aranceles al 18% a cambio de que India limite la compra de petróleo ruso, parece que ha encauzado de nuevo la relación bilateral. No obstante, en ausencia del texto del acuerdo, resulta difícil determinar los compromisos asumidos por Modi. Tampoco puede descartarse que el acuerdo comercial firmado por India y la Unión Europea en enero haya influido en la decisión de la administración Trump de zanjar esta cuestión.

En el plano económico, se temió que los aranceles estadounidenses pusieran en peligro la narrativa de la India como alternativa manufacturera a China, y potencial beneficiario del China+1[1]. Sin embargo, el impacto fue menor de lo esperado. La economía mostró una resiliencia notable y el crecimiento estimado para 2025-2026 alcanzó el 7,4 %, por encima incluso del rango proyectado por el propio Gobierno. Este desempeño se apoyó en una combinación de reformas internas en los ámbitos fiscal, laboral y de inversión, que amortiguaron el efecto de las presiones externas y reforzaron la confianza en la trayectoria de crecimiento del país (Nikkei Asia, 2026).

De igual modo, la administración de Narendra Modi ha impulsado una apertura gradual de la economía india que, en el ámbito de las relaciones con la Unión Europea, culminó con la firma de un histórico acuerdo de libre comercio a comienzos de 2026. Un tratado que se suma a los ya alcanzados con Australia, Emiratos Árabes Unidos y el Reino Unido. Si bien las negociaciones se iniciaron en el 2007, suspendieron en 2013 y reanudaron en 2022, la presión arancelaria ejercida por del presidente Trump ha actuado como catalizador y acelerado su conclusión: la UE renunció determinadas exigencias medioambientales que suponían una traba en la negociación y evitó adentrarse en terrenos regulatorios controvertidos. Además del acuerdo comercial -aún pendiente de ratificación por el Consejo y el Parlamento Europeo, así como por el Parlamento indio- ambas partes pactaron una asociación en defensa y seguridad, lo que sitúa la relación bilateral en un horizonte de cooperación estratégica a largo plazo.

El entorno regional fue en 2025 el principal vector de inestabilidad para India. La relación con Pakistán volvió a deteriorarse de forma abrupta tras un atentado en la Cachemira india que causó la muerte de veintiséis civiles y que Nueva Delhi atribuyó a grupos armados respaldados desde territorio pakistaní. La respuesta fue rápida y deliberadamente escalonada: suspensión temporal del Tratado de las Aguas del Indo, cierre de pasos fronterizos, retirada parcial de personal diplomático y restricción del régimen de visados. En mayo, la denominada Operación Sindoor elevó el nivel de confrontación mediante un operativo aéreo nocturno de gran envergadura —con la participación de más de un centenar de aeronaves— que incluyó ataques contra

[1] «China+1» (o *China plus one*) es una política comercial que consiste en *mantener operaciones en China*, pero diversificar parte de la producción, inversión o cadena de suministro a *otro país adicional* («+1») para reducir riesgos.

infraestructuras identificadas por India como campamentos terroristas y objetivos militares en Pakistán.

Aunque posteriormente se alcanzó un alto el fuego, acompañado por el intercambio de prisioneros y la reanudación de vuelos comerciales, el episodio volvió a poner en evidencia la fragilidad del equilibrio de seguridad en Asia del Sur. La implicación indirecta de China (Shah y Patel, 2025) —a través de su respaldo político y del suministro de aviones de combate J-10C a Islamabad— añadió una capa adicional de preocupación para Nueva Delhi.

También se produjo un deterioro en el flanco oriental. Las relaciones con Bangladés sufrieron giro inesperado tras la caída del Gobierno de Sheik Hasina y huida de la primera ministra a la India. Su sucesor interino, el nobel Muhammad Yunus, ha iniciado una política de mayor acercamiento a Islamabad y Pekín, incluyendo conversaciones para la compra de cazas JF-17, coproducidos con China (Sayeed, 2026). Este acuerdo podría pautar un punto inflexión en las relaciones con Bangladés, tradicionalmente más cercano a la India.

En sentido contrario, uno de los movimientos más significativos ha sido el acercamiento a Afganistán. La visita del ministro de Exteriores talibán, Amir Khan Muttaqi, y el anuncio de elevar la oficina diplomática india en Kabul al rango de embajada (Bajpaee, 2025), podría facilitar a Nueva Delhi contener la influencia de Pakistán, si bien la propia naturaleza del espacio afgano, históricamente conflictivo y con alianzas establecidas, limitan el margen de maniobra.

Consciente de la convergencia sino-pakistaní contra sus intereses regionales, India comenzó a explorar vías indirectas de compensación. Una de las más reveladoras ha sido el fortalecimiento de sus vínculos económicos y tecnológicos con Taiwán, convertido en un socio discreto pero cada vez más relevante. En 2024, el comercio bilateral superó por primera vez los diez mil millones de dólares (D´Souza, 2025) y, en pocos meses, se cerraron acuerdos clave en semiconductores, inteligencia artificial y cadenas de suministro, en sintonía con las iniciativas *Act East* y *Make in India*. Aunque Nueva Delhi no reconoce formalmente a Taipéi, la intensidad y densidad de estos intercambios sugieren una relación gestionada, en la práctica, como si se tratara de un Estado soberano. Al mismo tiempo, reflejan un interés claro en preservar el *statu quo* en el

estrecho de Taiwán, dado que cualquier alteración tendría costes económicos y tecnológicos elevados para India.

De forma complementaria, Nueva Delhi ha preservado su relación con Rusia, incluso bajo la presión sostenida de las potencias occidentales tras la guerra en Ucrania. Esta postura responde a un cálculo cuidadoso. Por un lado, India ha comenzado a buscar alternativas que le permitan reducir su dependencia tecnológica y militar de Moscú, apostando por una mayor diversificación de proveedores en defensa y energía, una tendencia que previsiblemente se afianzará a partir de 2026. Por otro, la ratificación del Acuerdo Logístico Militar Recíproco (RELOS) ha permitido mantener un nivel elevado de cooperación operativa, al facilitar el acceso mutuo a instalaciones navales y espacio aéreo y otorgar mayor flexibilidad en ejercicios conjuntos y despliegues regionales (Divya A, 2025), incluidos los ejercicios *Zapad* con Rusia y Bielorusia que simulaban una guerra con los países de la OTAN en septiembre de 2025.

Las razones de fondo siguen pesando. Más del 60 % del arsenal indio es de origen ruso o soviético; Moscú ha sido durante décadas un respaldo diplomático clave en el Consejo de Seguridad de la ONU, especialmente en cuestiones vinculadas a Cachemira y el acercamiento creciente entre Vladimir Putin y Xi Jinping introduce un factor adicional de cautela para Nueva Delhi. En este contexto, la relación con Rusia no responde a una afinidad ideológica ni a una apuesta de largo plazo sin matices, sino a la necesidad de gestionar herencias estratégicas mientras se construyen alternativas viables.

India-Emiratos Árabes Unidos: proyección compartida

En 2025, India y los Emiratos Árabes Unidos tradujeron su acercamiento sostenido a resultados concretos. Alineados en plataformas como el I2U2 (India-Israel-UAE-U.S.) y el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa, ambos países han construido su relación sobre el Acuerdo de Asociación Económica Integral (CEPA), firmado en 2022. Un año después, el comercio bilateral alcanzó los 88 000 millones de dólares, situando a los Emiratos como tercer socio comercial y cuarto mayor inversor en India (Gupta y Joshi, 2025). Más allá de las cifras, la relación se apoya en una convergencia clara de prioridades: diversificación económica, capital humano, tecnología y cooperación multilateral.

La celebración, en diciembre, de la *16.ª Comisión Conjunta India-UAE* y del *quinto Diálogo Estratégico Bilateral*, copresididos por los ministros de Exteriores *S. Jaishankar y Sheikh Abdullah bin Zayed Al Nahyan*, escenificó esta nueva fase. En esos encuentros, ambas partes adoptaron una *agenda* «orientada a la acción» (Ani, 2025), con énfasis en áreas como el comercio no petrolero, defensa, conectividad, innovación tecnológica y energía nuclear.

El capítulo energético ocupó un lugar destacado. El acuerdo a catorce años entre ADNOC Gas y la Indian Oil Corporation, que garantiza el suministro anual de 1,2 millones de toneladas métricas de gas natural licuado, permitirá a la India diversificar fuentes energéticas y reducir su dependencia de proveedores tradicionales, como Rusia (Calabrese, 2025). A ello se suma la cooperación en energía nuclear (Kumar, 2025): los Emiratos, que ya generan una cuarta parte de su electricidad a partir de esta fuente, han encontrado en India un socio dispuesto a avanzar en la descarbonización mediante ciencia aplicada, innovación y transferencia de conocimiento.

La dimensión digital reforzará este entramado. El Corredor de Internet EAU-India, facilitará los flujos transfronterizos de datos y estimulará el comercio digital. Siguiendo esta pauta, ambos países avanzan la convergencia regulatoria en ámbitos como la inteligencia artificial y el internet de las cosas. En paralelo, han comenzado a realizar cerca del 10 % de sus transacciones bilaterales en monedas locales, reduciendo la exposición al dólar y ganando margen de maniobra financiera (Kumar, 2025).

La diáspora india constituye un soporte estructural de esta relación. Con más de 3,5 millones de personas, es el mayor colectivo expatriado en los Emiratos y aporta 21 600 millones de dólares en remesas, el 19,2 % del total recibido por India, actuando como vínculo económico y social permanente.

La cooperación en seguridad se materializó con la participación conjunta de India y los UAE, junto con Francia, en ejercicios navales en el mar Arábigo, reforzando la interoperabilidad y la protección de espacios clave en el Indo-Pacífico.

Este proceso se superpone a la modernización de las capacidades defensivas de la India. En el 2025, se aprobó la adquisición de armamento por un valor de unos 9.500 millones de dólares (Pandey, 2026). Destacan los sistemas de misiles Barak-8, desarrollados conjuntamente con Israel, que se han consolidado como eje de la defensa

aérea de medio alcance. La decisión se ancla en una doble percepción de vulnerabilidad: la persistencia de choques en la frontera con China y la posibilidad siempre latente de una escalada aérea con Pakistán. Este impulso defensivo ha tenido un correlato marítimo en la presentación parlamentaria del *Informe sobre el Océano Índico*, coordinado por parlamentario Shashi Tharoor. El documento articula una visión coherente: expansión de la presencia naval, refuerzo de las capacidades antisubmarinas y afirmación de India como referente normativo en sostenibilidad marítima.

Concluyendo, en 2025, India se vio en la necesidad de ajustar su política exterior frente a un entorno crecientemente volátil. Los desencuentros con la administración Trump en materia comercial, contrastaron con la continuidad del diálogo estratégico, sobre todo en defensa. La relación con Pakistán volvió a deteriorarse tras un grave atentado en Cachemira, mientras que el apoyo indirecto de China a Islamabad reafirmó la convergencia entre ambos vecinos contra los intereses indios.

Frente a estos desafíos, India adoptó una estrategia de adaptación flexible: sostuvo su asociación con Rusia, aunque con señales de distanciamiento técnico, y profundizó sus vínculos económicos y tecnológicos con los Emiratos Árabes Unidos, Unión Europea, Japón y Taiwán, ampliando así su red de interlocutores sin depender exclusivamente de ninguno.

La política exterior india en 2025 no ofreció rupturas ni giros dramáticos, sino una gestión pragmática de tensiones múltiples. Para 2026, el desafío será mantener esta agilidad.

Emiratos Árabes Unidos: una economía conectora

En los últimos años, los Emiratos Árabes Unidos han afirmado su condición de actor intermedio con creciente capacidad de influencia en Oriente Medio, mediante una política exterior activa, pragmática y altamente especializada. En un entorno regional inestable, el país se ha consolidado como economía bisagra entre Asia, África y Europa, apoyándose en su localización, su músculo financiero y una estrategia sostenida de diversificación.

Aunque la energía sigue ocupando un lugar central, los EAU la han integrado en una agenda más amplia orientada a sectores de alto impacto, como la innovación tecnológica, la inteligencia artificial, las energías renovables, la cultura y el deporte. Esta

proyección sectorial responde tanto a la modernización productiva como a la búsqueda de mayor autonomía en un sistema internacional fragmentado, y se articula con iniciativas como los Acuerdos de Abraham, el grupo I2U2 —junto con India, Israel y Estados Unidos— y el Corredor Económico India-Oriente Medio-Europa, concebido para reforzar la conectividad interregional.

La diplomacia de nicho

El rasgo distintivo de la política exterior emiratí ha sido la institucionalización de una *diplomacia de nicho* (Chaziza y Lutmar, 2025), capaz de amplificar su influencia más allá de su peso material y de construir una identidad internacional alineada con las narrativas contemporáneas de gobernanza global. Sin modificar su estructura política interna autocrática, los EAU han promovido una imagen de modernidad, eficiencia y apertura, insertándose con notable eficacia en redes normativas tradicionalmente dominadas por democracias liberales y demostrando la adaptabilidad de este modelo a un régimen no democrático.

Desde una lógica multilateral, los Emiratos Árabes Unidos han impulsado una diversificación deliberada de alianzas, evitando dependencias exclusivas de Washington o Pekín y privilegiando esquemas de cooperación flexibles con múltiples socios. Esta orientación ha ganado centralidad tras el retorno de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos (Al Ketbi, 2025b). En este escenario, los EAU han visto en la reconfiguración de las cadenas de valor una oportunidad para reforzar su resiliencia económica, atraer inversión y afianzarse como nodo de articulación entre bloques (Al Ketbi, 2025a).

La relación con Estados Unidos se ha profundizado mediante un desplazamiento desde una agenda centrada en la energía hacia áreas como la inteligencia artificial, la ciberseguridad y la infraestructura digital. Las visitas presidenciales de 2025 consolidaron esta transición, materializada en una hoja de ruta de inversión estimada en 1,4 billones de dólares, que incluye la construcción en Abu Dabi del mayor complejo de centros de datos fuera de territorio estadounidense. Este proyecto ha posicionado a los Emiratos como socio tecnológico prioritario de Washington en Oriente Medio. Al mismo tiempo, el acercamiento a la Unión Europea —formalizado en abril de 2025 con el inicio

de negociaciones para un acuerdo de libre comercio— refuerza esta estrategia de diversificación (European Commission, 2025b). El proceso, alineado con la Asociación Estratégica UE-Golfo de 2022 y la cumbre UE-CCG de 2024, apunta a liberalizar el comercio, expandir el intercambio digital y cooperar en sectores críticos, sentando las bases para un eventual marco comercial regional.

De modo simultáneo, los Emiratos Árabes Unidos han reforzado su cooperación bilateral con socios europeos clave como parte de su estrategia de diversificación. En febrero de 2025, firmaron con Italia un acuerdo de inversión por cuarenta mil millones de dólares (Rahman, 2025), orientado a sectores como energía, infraestructura, tecnología y defensa, complementado por más de cuarenta acuerdos en ámbitos que incluyen aviación civil, agricultura, gestión del agua, educación, pymes, inteligencia artificial y salud, así como por el compromiso de ampliar la cooperación con terceros socios, especialmente en África. En el mismo período, la relación con Francia se profundizó mediante una convergencia centrada en inteligencia artificial: la Mohamed bin Zayed University for Artificial Intelligence estableció una alianza académica con una institución parisina y ambos gobiernos acordaron la construcción en Francia del mayor centro europeo de inteligencia artificial, con una inversión de hasta cincuenta mil millones de euros. En conjunto, estas iniciativas consolidan a los EAU como un socio europeo de referencia en la transición digital y energética, reforzando su inserción en redes económicas y tecnológicas de alto valor agregado.

En consonancia con esta proyección los Emiratos Árabes Unidos han adoptado un enfoque exterior más asertivo y autónomo, particularmente visible en Oriente Medio y África, guiado por una agenda ideológica definida: contener la expansión del islam político y, en especial, la influencia de la Hermandad Musulmana, percibida como una amenaza directa al modelo estatal que promueve Abu Dabi. Esta orientación se manifiesta con claridad en Yemen (Saba, 2025), donde, pese a la retirada formal de tropas en 2019, Emiratos mantiene una influencia significativa a través del Consejo de Transición del Sur como contrapeso al partido Islah, vinculado a la Hermandad, lo que ha generado fricciones con Arabia Saudita y expuesto tensiones entre aliados. El mismo patrón se observa en el respaldo sostenido al Gobierno egipcio Abdel Fattah al-Sisi desde 2013 y en la adopción de posturas firmes frente a actores que considera aliados al islamismo político, como Turquía y Qatar, incluido el apoyo al boicot contra este último

en 2017 y la oposición a la proyección turca en Libia. En África, los EAU han ampliado su presencia mediante una combinación de inversión en infraestructura, cooperación militar y apoyo a actores locales en países como Sudán, Chad y Somalilandia, donde el desarrollo de puertos estratégicos y la presencia en materia de seguridad han consolidado su influencia en el Cuerno de África y reforzado su capacidad de intervención en un espacio clave de competencia regional.

En conjunto, la política exterior de los Emiratos Árabes Unidos funciona como un instrumento de configuración del entorno regional conforme a una visión de orden basada en la centralización del poder, aproximación al secularismo y la contención del islam político transnacional, lo que ha elevado su implicación en escenarios regionales de alta conflictividad. A lo largo de 2025, este enfoque se tradujo en una práctica pragmática orientada a sostener alineaciones flexibles, evitar dependencias unilaterales y emplear la economía tecnológica como vector de proyección de poder, reforzando la ambición de Emiratos de consolidarse como nodo global en este sector. De cara a 2026, el desafío no radica solo en preservar esta posición, sino en que capacidad tendrá de modelar un entorno regional en rivalidad con otros actores, como Arabia Saudita. A ello se suma un escenario imprevisto: la guerra con Irán ha transformado radicalmente la diplomacia pública de los EAU en pocas semanas. Abu Dabi, que había apostado por una distensión cautelosa con Teherán, se ha visto empujada más cerca de las posiciones de Estados Unidos e Israel de lo que hubiera deseado tras los ataques iranies contra su territorio. Más allá de la duración y desenlace de la guerra, en términos de imagen, el principal reto de Abu Dabi será preservar su reputación como entorno estable y seguro para inversores y residentes, puesta en entredicho por los ataques.

El no-alineamiento activo de Brasil

El regreso de Luiz Inácio Lula da Silva a la presidencia de Brasil en enero de 2023 marcó un giro significativo en la proyección internacional del país. Bajo el lema «Brasil está de vuelta» —que evocaba el «America is back» del presidente norteamericano Joe Biden— , Lula expresó no solo una ruptura simbólica con el aislamiento internacional impulsado durante el Gobierno de Jair Bolsonaro, sino también una clara voluntad de reposicionar a Brasil como un actor influyente en la gobernanza global.

Desde entonces, la política exterior brasileña se ha guiado por principios tradicionales de su diplomacia: el multilateralismo, el apego al derecho internacional, la cooperación Sur-Sur y el protagonismo ambiental. En este ámbito, Brasil ha ha recuperado visibilidad en la agenda climática internacional. La designación de Belém como sede de la COP30 en 2025 y la propuesta del Fondo Bosques Tropicales para Siempre (TFFF) (Galarraga, 2025) funcionan tanto como instrumentos de protección de la Amazonía y transición ecológica como mecanismos de reputación en un contexto marcado ante la urgencia ambiental.

Del mismo modo, el Gobierno ha impulsado el retorno activo de Brasil a los principales foros regionales y multilaterales. La revitalización de espacios como la CELAC y UNASUR responde a un esfuerzo por recomponer la integración latinoamericana, mientras que la presidencia del G20 en 2024, la organización de la COP30 y la cumbre del BRICS+ en Río de Janeiro han operado como plataformas para proyectar una imagen de liderazgo del sur global y de defensa de un orden internacional más plural (Ayuso y Gratius, 2024).

Este reposicionamiento se inscribe en una orientación afín al No Alineamiento Activo (ANA por sus siglas en inglés), una adaptación contemporánea del legado del Movimiento de Países No Alineados a un escenario caracterizado por el desplazamiento del eje económico hacia Asia-Pacífico, la expansión del comercio Sur-Sur y la intensificación de la rivalidad entre Estados Unidos y China (Heine, 2025). Lejos de una neutralidad pasiva, este enfoque privilegia la flexibilidad y la evaluación caso por caso, rechazando alineamientos automáticos y promoviendo una participación activa en la redefinición de la arquitectura global. En este escenario, instituciones financieras como el Nuevo Banco de Desarrollo, el Banco Asiático de Inversión en Infraestructura están ofreciendo alternativas al sistema financiero tradicional.

Contradicciones estratégicas y dilemas internos

Sin embargo, estos avances conviven con contradicciones que revelan una brecha entre el discurso y las prácticas. Así, en materia de derechos humanos la posición de Brasil ha sido cuestionada: si bien Lula ha defendido la democracia en Brasil, ha evitado

pronunciamientos claros sobre violaciones en regímenes autoritarios como los de Venezuela o Nicaragua.

Del mismo modo, el ámbito económico-energético adolece de una dualidad entre una narrativa «verde» y una política de explotación de hidrocarburos. el hecho de que en 2023 Brasil se consolidase como el principal productor de petróleo en América Latina, con un aumento sostenido en 2024 y 2025[2], revela la dificultad de conciliar el desarrollo económico, la sostenibilidad y la responsabilidad ambiental.

En el contexto del BRICS+, la inclusión de países con alto peso petrolero como Irán, Arabia Saudita y Emiratos Árabes Unidos ha elevado el perfil del bloque, pero también ha agudizado sus contradicciones internas, dificultando la construcción de una agenda común.

Equilibrio entre China y Estados Unidos

Uno de los aspectos más delicados de la política exterior brasileña ha sido el navegar la creciente tensión entre Estados Unidos y China, con los que mantiene vínculos estratégicos y económicos relevantes. A lo largo de la última década, China ha ganado terreno como principal socio comercial del país, impulsada por una demanda sostenida de materias primas brasileñas como soja, minerales y petróleo. Esta relación se ha profundizado con inversiones en infraestructura, tecnología y energía, así como con acuerdos en áreas emergentes como la inteligencia artificial y los semiconductores. No obstante, este vínculo asimétrico ha despertado inquietudes por su potencial para perpetuar un modelo económico basado en la exportación de recursos sin suficiente valor agregado, lo que podría limitar el desarrollo industrial de Brasil (Stuenkel, 2025).

En respuesta, el Gobierno ha lanzado iniciativas orientadas a transformar la matriz productiva del país. Entre ellas, destaca la Política Nacional de Transición Energética, presentada en 2024, que busca reducir la dependencia de materias primas y posicionar a Brasil como protagonista en la economía verde global.

[2] Esta expansión incluyó su adhesión al grupo OPEC+, con el objetivo de participar en debates estratégicos sobre el mercado global, a pesar de las críticas de sectores ambientalistas por contradecir su discurso climático (Ayuso y Gratius, 2024).

La búsqueda de un equilibrio de intereses ha sido patente en decisiones como la autorización condicionada a Huawei para participar en el despliegue del 5G y en la negativa a incorporarse formalmente a la Iniciativa de la Franja y la Ruta. Al mismo tiempo, las medidas unilaterales adoptadas en 2025 por Donald Trump —incluidos aranceles del 50 %— han reforzado la percepción de vulnerabilidad e incentivando una mayor diversificación de alianzas con la Unión Europea, India y otras economías emergentes.

Ante las limitaciones del BRICS+ como bloque heterogéneo, —agravadas por la inclusión de miembros con regímenes autoritarios y prioridades dispares (Sabatini, 2025)—, Brasil ha optado por fortalecer alianzas bilaterales sobre la base de valores e intereses convergentes. La visita de Lula a Japón en marzo de 2025 ejemplifica esta orientación. Con esta orientación, se firmaron más de ochenta acuerdos, entre ellos el Plan de Acción para la Asociación Estratégica y Global (2025-2030), centrado en sostenibilidad, ciencia, tecnología e innovación (Government of Brasil, 2025). Destacan los compromisos en combustibles, bioenergía, restauración de tierras degradadas y gestión hídrica, así como el objetivo de ampliar el comercio bilateral más allá de los diecisiete mil millones de dólares y de institucionalizar encuentros presidenciales bianuales.

En síntesis, el retorno de Lula ha reactivado la presencia internacional de Brasil mediante una combinación de liderazgo ambiental, cooperación Sur-Sur y defensa de una reforma del orden global. No obstante, persisten tensiones entre discurso y práctica, particularmente en materia ambiental y de derechos humanos, así como el desafío de navegar una rivalidad entre grandes potencias cada vez más intensa, especialmente tras el regreso de Donald Trump y su nueva Estrategia de Seguridad Nacional, orientada a frenar la influencia china en el hemisferio occidental. La reciente intervención en Venezuela y maniobras en Argentina y Panamá indican que la región enfrentará a mayores presiones. El modo en que Brasil gestione estas contradicciones será determinante para evaluar la solidez y sostenibilidad de su renovada proyección internacional.

Bibliografía

Al Ketbi, E. (2025a). The UAE and Italy: Deepening Strategic Partnership in a Turbulent International Landscape [en línea]. Emirates Policy Center. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://epc.ae/en/details/brief/the-uae-and-italy-deepening-strategic-partnership-in-a-turbulent-international-landscape

Al Ketbi, E. (2025b). The UAE siding with globalisation is a strategic gain for the country [en línea]. *The National News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.thenationalnews.com/opinion/comment/2025/04/10/trump-tariffs-uae-globalisation-cepa/

Ani. (2025). India, UAE agree on new action-oriented agenda to deepen strategic partnership [en línea]. *The Tribune*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.tribuneindia.com/news/world/india-uae-agree-on-new-action-oriented-agenda-to-deepen-strategic-partnership/

Ayuso, A. y Gratius, S. (2024). El proyecto internacional del Brasil de Lula: un juego de equilibrios entre el Sur Global y el Norte Atlántico [en línea]. *Notes internacionals*. CIDOB. N.º 301. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/proyecto-internacional-del-brasil-lula-juego-equilibrios-entre-sur-global-norte.

Bajpaee, C. (2025). India seeking to reset relations with the Taliban: can rapprochement last? [en línea]. Chatham House. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2025/10/india-seeking-reset-relations-taliban-can-rapprochement-last

Calabrese, J. (2025). What India-UAE ties reveal about a changing global order [en línea]. *Gulf International Forum*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://gulfif.org/what-india-uae-ties-reveal-about-a-changing-global-order/

Chaziza, M. y Lutmar, C. (2025). The UAE's niche diplomacy in the Middle East: authoritarian strategies of a middle power [en línea]. *Global Security: Health, Science and Policy*. 10(1). DOI: 10.1080/23779497.2025.2577421

Divya A. (2025). Explianed: India-Russia logistics agreement, with eye on Artic, Indo-Pacific [en línea]. *The Indian Express*. [Consulta: 2025]. Disponible en:

https://indianexpress.com/article/explained/india-russia-logistics-agreement-with-eye-on-arctic-indo-pacific-10427803/

D'Souza, S. M. (2025). Leveraging Taiwan in India's strategic counterbalance to China [en línea]. *The Interpreter*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/leveraging-taiwan-india-s-strategic-counterbalance-china

Eldon, S. (2025). Indo-Pacific security demands a strong India-Japan relationship [en línea]. *The Print*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://theprint.in/opinion/indo-pacific-security-india-japan/2806329/

European Commision. (2025a). The EU and Japan launch Competitiveness Alliance at bilateral summit in Tokyo [en línea]. European Commission. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ac_25_1908

—. (2025b). EU-United Arab Emirates Free Trade Agreement [en línea]. European Commission. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/gulf-region/eu-united-arab-emirates-agreement_en

Galarraga Gortázar, N. (2025). Brasil se apunta al capitalismo verde con un fondo para invertir en la protección de los bosques tropicales [en línea]. *El País*. [Consultada en 2025]. Disponible en: https://elpais.com/america/2025-11-07/brasil-se-apunta-al-capitalismo-verde-con-un-fondo-para-invertir-en-la-proteccion-de-los-bosques-tropicales.html

GK Today. (2026). Explained: Why India-US Ties Are Holding Firm in 2025 Despite Political Strains [en línea]. *GK Today*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.gktoday.in/explained-why-india-us-ties-are-holding-firm-in-2025-despite-political-strains/

Government of Brazil. (2025). Lula: «Brazil-Japan relationship reaches new dimension» [en línea]. Government of Brazil. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.gov.br/planalto/en/latest-news/2025/03/lula-201cbrazil-japan-relationship-reaches-new-dimension201d

Grano, S. A. y Huang, D. W. F. (eds.). (2023). *China–US competition: impact on small and middle powers' strategic choices* [en línea]. Cham, Springer International Publishing AG. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ebookcentral.proquest.com/lib/universidadcomplutense-ebooks/detail.action?docID=7166073

Gupta, P. y Joshi, D. (2023). India and the UAE: CEPA cements a promising bilateral [en línea]. Observer Research Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.orfonline.org/expert-speak/india-and-the-uae-cepa-cements-a-promising-bilateral

Heine, J. (2025). Brazil, the BRICS and Active Non-Alignment: The Country Chairs the Group in 2025 [en línea]. *CEBRI-Journal*. Year 4, n.º 13. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://cebri.org/revista/en/artigo/202/brazil-the-brics-and-active-non-alignment

Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon*. 30(1), pp. 165-181. DOI: 10.1080/0258934032000147282

Kanodia, K. (2025). Securing the future: US-Japan-South Korea cooperation [en línea]. Chatham House. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2025/12/securing-future-us-japan-south-korea-cooperation

Kumar, V. (2025). India-UAE Partnership Eye Nuclear Energy And Advanced Technology As Next Breakthrough Sectors [en línea]. *DD News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://ddnews.gov.in/en/india-uae-partnership-eyes-nuclear-energy-and-advanced-technology-as-next-breakthrough-sectors/?noshow=1

Laurence, M. (2023). Middle Powers. Oxford Research Encyclopedia of International Studies [en línea]. *Oxford Research Encyclopedia of International Studies*. [Consulta: 15 enero 2026]. Disponible en: https://oxfordre.com/internationalstudies/view/10.1093/acrefore/9780190846626.001.0001/acrefore-9780190846626-e-783

Madan, T. (2026). How to Survive in a Multialigned World: The Indian Way of Strategic Diversification [en línea]. *Foreign Affairs.* [Consulta: 2026] Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/india/how-survive-multialigned-world-tanvi-madan

Nikkei Asia. (2026). India expects 7.4% economic growth for 2025-26, defying US tariffs [en línea]. Nikkei Asia. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://asia.nikkei.com/economy/trade-war/trump-tariffs/india-expects-7.4-economic-growth-for-2025-26-defying-us-tariffs

Pandey, A. (2026). Rs 79,000 crore defence push: How India is rearming to counter China and Pakistan [en línea]. *The Times of India*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://timesofindia.indiatimes.com/india/from-barak-8-to-kamikaze-drones-what-indias-rs-79000-crore-defence-clearance-signals-about-future-wars-rearming-for-conflicts-with-china-and-pakistan/articleshow/126350189.cms

Prime Minister's Office of Japan. (2025). Policy Speech by Prime Minister TAKAICHI Sanae to the 219th Session of the Diet [en línea]. Prime Minister's Office of Japan. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://japan.kantei.go.jp/104/statement/202510/24shoshinhyomei.html

Rahman, F. (2025). UAE to invest $40bn in Italy across sectors such as energy and AI [en línea]. *The National News*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.thenationalnews.com/business/economy/2025/02/24/uae-to-invest-40-billion-in-italy-across-sectors-such-as-energy-and-ai/

Saba, Y. (2025). UAE foreign policy in spotlight after Yemen escalation [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/middle-east/uae-foreign-policy-spotlight-after-yemen-escalation-2025-12-31/

Sabatini, C. (2025). Brazil's BRICS agenda may be hard to accomplish after the Iran–Israel war [en línea]. Chatham House. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.chathamhouse.org/2025/07/brazils-brics-agenda-may-be-hard-accomplish-after-iran-israel-war

Sayeed, S. (2026). Pakistan eyes defence pact with Bangladesh, sale of JF-17 jets [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/pakistan-eyes-defence-pact-with-bangladesh-sale-jf-17-jets-2026-01-07/

Shah, S. y Patel, S. (2025). How Pakistan shot down India's cutting-edge fighter using Chinese gear [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.reuters.com/business/aerospace-defense/how-pakistan-shot-down-indias-cutting-edge-fighter-using-chinese-gear-2025-08-02/

Stuenkel, O. (2025). Multi-Alignment as Strategy: How Brazil Navigates Between Washington, Beijing, and the Global South [en línea]. Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://www.belfercenter.org/research-analysis/multi-alignment-strategy-how-brazil-navigates-between-washington-beijing-and

Sugiyama, S. y Komiya, K. (2026). Japan condemns China's dual-use export ban as rare earth curbs loom [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/asia-pacific/japan-says-chinas-dual-use-export-ban-unacceptable-rare-earths-crosshairs-2026-01-07/

Yamazaki, M. (2026). Japan seeks power to order divestment of foreign acquisitions [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/japan-seeks-power-order-divestment-foreign-acquisitions-2026-01-07/

*Eva Borreguero Sancho**
Profesora de Ciencia Política. Dpto. Historia, Teorías y Geografía Políticas
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Universidad Complutense de Madrid

Documento

43/2026 27 de mayo de 2026

Ignacio Fuente Cobo y Juan C. Castilla

Europa o nada: cómo evitar la tormenta perfecta y construir un pilar militar europeo



Europa o nada: cómo evitar la tormenta perfecta y construir un pilar militar europeo

Resumen:

Europa atraviesa una coyuntura de ruptura del orden de seguridad, marcada por la guerra en Ucrania, el posible desenganche de Estados Unidos de la OTAN y el auge de amenazas híbridas. El principal riesgo para la Unión Europea no es solo externo, sino interno: confundir un cambio de narrativa con un cambio real de capacidades y seguir refugiándose en una unidad formal que bloquea la ambición estratégica.

Sobre la base del marco del Tratado de Lisboa, se analizan los límites de la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7, el déficit de mando y fuerzas de la UE y las posibilidades de una PESCO revisada y reforzada que permita dotar de contenido efectivo a una defensa común. Se examinan las propuestas recientes —fuerza modular de 100.000 efectivos, Consejo de Seguridad Europeo, europeización de la estructura de mando aliada— y se plantean cuatro escenarios de futuro, desde una autonomía complementaria dentro de la OTAN hasta la «tormenta perfecta» de ruptura transatlántica y fragmentación europea.

Solo una integración militar más profunda permitirá a Europa evitar la irrelevancia estratégica.

Palabras clave:

Autonomía estratégica, arquitectura de seguridad, artículo 42.7, OTAN, Unión Europea, ejército europeo.

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.

Ignacio Fuente Cobo y Juan C. Castilla

Europe or Nothing: How to Avoid the Perfect Storm and Build a European Military Pillar

Abstract:

Europe is going through a critical juncture marked by a breakdown of the security order, driven by the war in Ukraine, the potential disengagement of the United States from NATO, and the rise of hybrid threats. The European Union's main risk is not only external but internal: mistaking a change in rhetoric for a real change in capabilities and continuing to take refuge in a formal unity that blocks strategic ambition. Against the backdrop of the Lisbon Treaty framework, this analysis examines the limits of the mutual assistance clause under Article 42.7, the EU's deficits in command structures and forces, and the potential of a revised and strengthened PESCO to give real substance to a common defense. It also reviews recent proposals—a 100,000-strong modular force, a European Security Council, and the Europeanization of the allied command structure—and outlines four possible future scenarios, ranging from complementary autonomy within NATO to the "perfect storm" of transatlantic rupture and European fragmentation. Only deeper military integration will enable Europe to avoid strategic irrelevance.

Keywords:

Paternalism, geopolitics, cooperation, shared, pragmatism.

Introducción

A finales de noviembre de 2025, el semanario *The Economist* publicó su número especial «El mundo que nos espera»[1] en el que indicaba que el viejo orden mundial que conocíamos se había roto; había dejado de existir como consecuencia del desmantelamiento del multilateralismo en el sistema internacional.

En el nuevo mundo, las reglas se incumplen, las instituciones se ignoran y no hay árbitro entre los tres grandes jugadores: Estados Unidos, China y Rusia, quienes dominan el tablero, conscientes de que ya nada sigue igual.

Los Estados Unidos siguen empeñados en demostrar que el poder pasa por Washington y que están dispuestos a continuar liderando simplemente porque pueden, empezando por recuperar el control de los territorios que consideran dentro de su esfera de influencia —Venezuela— y formulando ambiciones territoriales sobre Canadá y Groenlandia.

Al mismo tiempo, China avanza en lo que entiende como una oportunidad histórica de recuperar su centralidad en el mundo y lo hace mediante la inversión en tecnología y un creciente poder militar, que ya es relevante a nivel global.

Mientras tanto, las guerras en Ucrania y Oriente Medio se normalizan sin resolverse. Los conflictos han dejado de ser excepciones a la normalidad internacional —nunca lo fueron, aunque durante mucho tiempo así lo creyésemos—, sino que forman parte del nuevo contexto al que los Estados europeos y sus sociedades deben adaptarse para sobrevivir.

Desde los espacios geopolíticos de Europa y Canadá[2] se sigue reivindicando el «poder blando» —derechos humanos, multilateralismo, estándares normativos— y la importancia del derecho para conformar un orden internacional realista basado en valores[3].

Ese empeño loable, sin embargo, choca con la persistente dificultad de articular una voz única europea en la agenda internacional. La coherencia interna y la unidad de acción se vuelven así tanto más urgentes cuanto más difícil resulta emplear el poder blando

[1] THE ECONOMIST. *The World Ahead 2025*. London, The Economist Group, 21 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.economist.com/the-world-ahead/2024/12/19/the-world-ahead-2025
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 22 de mayo de 2026.
[2] CARNEY, M. *'Principled and Pragmatic: Canada's Path', Special Address at the World Economic Forum Annual Meeting*. Davos, Switzerland, 20 January 2026.
[3] STUBB, A. «The West's Last Chance: How to Build a New Global Order Before It's Too Late», *Foreign Affairs*, 105(1). January/February, 2026. Disponible en: The West's Last Chance | Foreign Affairs

para dar respuesta a los problemas de seguridad europeos, en un mundo que se ha vuelto escéptico en relación con la defensa de los valores que han venido conformando el orden internacional y cada vez más transaccional.

China, Rusia o Estados Unidos instrumentalizan sus inversiones directas o emplean la presión militar siguiendo una lógica descarnada de defensa de sus intereses, sin excesivas consideraciones por el derecho internacional. Frente a estos modos de comportamiento, la Unión Europea —cuya gobernanza se ancla en el Tratado de Lisboa— trata de mantener el valor de la negociación y el consenso como herramientas válidas de política internacional.

El tradicional desempeño europeo no engarza bien con el ritmo y la forma de las rivalidades y tensiones geopolíticas del nuevo desorden mundial: el poder de chequera, la coerción, los chantajes o, directamente, el uso de la fuerza forman parte de una nueva normalidad que se ha abierto gradualmente camino en el escenario internacional, a medida que el ritmo vertiginoso de los acontecimientos ha impuesto una sucesión de rápidas adaptaciones en las que narrativa y discursos se han plegado a la nueva realidad geopolítica. Ante ella, los europeos empiezan a darse cuenta de que los términos poder y capacidad militar han dejado de ser tabúes y de que el sistema de gobernanza basado en la negociación y los tratados no sirve para unas luchas geopolíticas en las que dominan estas formas disruptivas.

Ahora empiezan a impulsarse nuevas fórmulas para la seguridad de una Europa que busca pasar de ser un «proyecto de paz» a convertirse en un «actor de seguridad» en un entorno crecientemente hostil. Incluso en el espinoso tema de la financiación, la UE empieza a diseñar fórmulas imaginativas para incentivar el desarrollo de capacidades duales necesarias para transitar desde el poder blando europeo hacia un poder más inteligente[4], capaz de disuadir cualquier amenaza.

Sin embargo, el cambio en el lenguaje y en las ambiciones no debe confundirse con un cambio en las capacidades. Europa puede haber superado ciertos tabúes conceptuales, pero sigue arrastrando limitaciones estructurales que condicionan cualquier transformación real. Estas limitaciones se derivan de un crecimiento débil, una demografía en caída y una política común escasamente cohesionada, fragmentada en

[4] NYE, J. S. «Get Smart: Combining Hard and Soft Power», *Foreign Affairs*, 88(4). 2009, pp. 160-163. https://www.foreignaffairs.com/responses/get-smart

dosieres nacionales frecuentemente incompatibles en lo concerniente a la seguridad y la defensa del continente.

Los desacuerdos sobre cómo encarar las amenazas, con qué medios y con qué aliados persisten, precisamente cuando el entorno exige lo contrario. Sin olvidar que la problemática institucional y geopolítica asociada al futuro encaje de Ucrania[5] en la arquitectura europea —dentro o fuera de la UE, una vez descartada la opción de la OTAN— condiciona poderosamente la materialización de una nueva arquitectura de seguridad.

Actualmente, Europa carece de capacidades militares significativas y, hasta ahora, de la voluntad política para pasar de ser un proyecto de paz —propio de una comunidad de seguridad[6]— a un actor de seguridad semejante en lo militar a una alianza real[7] que se desenvuelve en un entorno hostil. De no encontrar su camino de transformación, terminará por caer en la irrelevancia. Evitar esta situación requiere un diagnóstico claro sobre las amenazas y acertar en la identificación de los motores de cambio necesarios.

Se trata de redefinir con carácter de urgencia una nueva arquitectura de seguridad y defensa, que resuelva los interrogantes y dilemas que plantea la materialización de un verdadero pilar europeo de la defensa[8].

Del confort estratégico a la dura intemperie

El continente europeo se encuentra en una coyuntura crítica. La arquitectura de seguridad diseñada en 1975 en Helsinki y mantenida durante el resto de la Guerra Fría se ha venido abajo. La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha puesto de manifiesto la fragilidad de la seguridad europea, que se encontraba protegida tras los muros de una OTAN amparada por Estados Unidos.

Durante muchos años, el proyecto europeo priorizó la ampliación a más socios antes que preocuparse por profundizar en la seguridad y defensa del continente, sin que el

[5] CASTILLA, J. C. *Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN*. Documento de Análisis IEEE, 55/2024, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 18 de septiembre de 2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA55_2024_JUACAS_Ucrania.pdf

[6] DEUTSCH, Karl *et al. Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1957.

[7] SNYDER, G. H. *Alliance Politics*. Ithaca, NY, Cornell University Press. (Cornell Studies in Security Affairs), 1997.

[8] CASTILLA, J. C. *La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea*. Documento de Análisis del IEEE, n.º 14/2026. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee-2026-otan-ue-defensa-dos-pilares-analisis14

supuesto aumento de poder blando sostuviera el crecimiento de una ambición militar europea. Merece no desdeñarse la indicación del filósofo y politólogo ucraniano Volodymyr Yermolenko[9], quien señala que el hecho de poseer una economía poderosa o un poder militar significativo no garantiza por sí solo el éxito de un proyecto político, el control del contexto ni los vaivenes de la política estadounidense, el aumento de los precios de la energía o los efectos de la superioridad económica de China.

Europa se enfrenta ahora a la paradoja de la OTAN. Por un lado, depende de un vínculo trasatlántico sumido en una seria crisis de identidad[10], comprometido por las declaraciones que cuestionan la credibilidad del artículo 5 y por las decisiones unilaterales de Washington.

Por otra parte, la OTAN es incapaz de actuar sin capacidades militares estadounidenses críticas —que se anuncian cada vez más limitadas—, relacionadas con el apoyo logístico, las capacidades satelitales y de inteligencia y la disuasión nuclear. Todo ello, en unos momentos en los que el interés prioritario de Estados Unidos se desplaza de Europa hacia su propio hemisferio, tal como recogen sus últimas estrategias de seguridad y de defensa[11].

Europa se enfrenta a la amenaza de un ejército ruso endurecido por años de guerra en Ucrania, que se esfuerza por alcanzar hasta un millón y medio de efectivos. La eventualidad de una victoria militar rusa privaría al resto de europeos del colchón de seguridad que, de entrada, supone la guerra en marcha; mientras los rusos estén empeñados en Ucrania, no podrán estarlo significativamente en otras partes del continente.

La redefinición de las fronteras en el flanco oriental europeo demostraría, de nuevo, la incapacidad de la UE de defender su propia vecindad. Un alto el fuego pactado en Ucrania parece ansiarse, pero, si finalmente acaba beneficiando a Rusia, perjudicará la credibilidad de la Unión Europea y de la OTAN como actores proveedores de seguridad.

[9] YERMOLENKO, V. «The focus on humanity: Why Ukraine is resisting», *Eurozine*. 10 de mayo de 2022. https://www.eurozine.com/the-focus-on-humanity/

[10] CASTILLA, J. C. *La OTAN entre Washington y La Haya: crisis de identidad y discurso*. Documento de Análisis IEEE, 57/2025. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 17 de septiembre de 2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_otan_entre_washington_y_la_haya_2025_dieeea57

[11] MILLER, Z. «Trump says commitment to NATO mutual defense guarantee depends on your definition», *PBS NewsHour*. 24 de junio de 2025. https://www.pbs.org/newshour/world/trump-says-commitment-to-nato-mutual-defense-guarantee-depends-on-your-definition

Cualquier estrategia de disuasión europea también tiene que considerar la magnitud actual del desafío que supone el incremento de las acciones híbridas rusas, a las que habría que añadir las chinas, especialmente preocupantes en el ámbito cibernético.

En los últimos años se han visto ataques contra infraestructuras críticas, entre otras, cables submarinos, redes eléctricas, etc. Rusia concibe sus actividades híbridas como una fase preliminar o inicial de un continuo de la guerra; las incrementa o disminuye según la gestión de la escalada del conflicto que trata de controlar frente a su contendiente.

Cualquier estrategia de seguridad y defensa de la UE ha de considerar el futuro encaje institucional de Ucrania en la Unión[12]. Ucrania dentro implica tener claro cómo acometer y coordinar la defensa territorial (en principio, sin el apoyo de la OTAN), es decir, cómo materializar el controvertido artículo 42.7 del Tratado de la Unión —la cláusula de asistencia mutua—, además de la cláusula de solidaridad (art. 222 del TFUE).

Una Ucrania fuera de la Unión, pero aún amenazada por Rusia, obligaría a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) a tener previsto su apoyo a Ucrania ante un nuevo conflicto como parte de las garantías de seguridad, lo que constituye un ámbito para el que no están dimensionados los actuales instrumentos de la PCSD.

La afirmación del presidente estadounidense —«siempre estaremos ahí para la OTAN, incluso si ellos no están ahí para nosotros»—[13] no llega a despejar la incertidumbre que pesa sobre la solidez del compromiso auspiciado por la segunda Administración Trump y que se evidenció en los prolegómenos de la Cumbre aliada de La Haya de junio de 2025.

En el Ártico, las amenazas de Washington sobre Groenlandia —territorio autónomo danés— han abierto un nuevo foco de tensión con potencial de ruptura sistémica de la Alianza. La mera posibilidad de que el principal aliado agreda a otro plantea un dilema existencial: si el artículo 5 no protege a Dinamarca, la cláusula de defensa colectiva pierde toda credibilidad. La primera ministra, Mette Frederiksen, lo ha expresado con

[12] CASTILLA, J. C. Ibíd. *Bomba de relojería: Ucrania en la UE, pero no en la OTAN.* 2024.
[13] TRUMP, D. J. Entrevista con Nigel Farage. *GB News*.19 de marzo de 2024. https://www.gbnews.com/politics/donald-trump-nato-comments-nigel-farage-exclusive

precisión: «Si Estados Unidos elige atacar militarmente a otro país de la OTAN, entonces todo se detiene, incluida la OTAN»[14].

Más aún, la justificación estadounidense —reforzar la defensa del Atlántico Norte frente a Rusia y China— equivale a reconocer implícitamente que la OTAN es incapaz de cumplir esa función por sí misma, lo que socava el principio fundamental de la defensa colectiva.

La *Estrategia de Defensa Nacional* de EE. UU. de enero de 2026 requiere que sus aliados y socios en otros lugares «asuman la responsabilidad principal de su propia defensa con el apoyo crítico, pero más limitado, de las fuerzas estadounidenses»[15]. Esto, en principio, interpretado en positivo, puede apoyar la necesaria transformación que se requiere en Europa para llegar a ser un actor global de seguridad y defensa; si bien el texto y el tono de la *Estrategia de Seguridad Nacional* norteamericana dejan pocas dudas sobre la hostilidad actual de Washington hacia el proyecto de la Unión Europea.

La guerra con Irán ha agudizado esta dinámica. Los aliados europeos, que no fueron consultados con antelación sobre la operación, se han negado por ahora a sumarse a la operación militar en Oriente Medio y a contribuir a la reapertura del estrecho de Ormuz. Trump ha advertido que la OTAN se enfrenta a «un futuro muy malo», llegando incluso a plantear públicamente la posibilidad de abandonar la Alianza.

El mensaje del secretario de Estado, Rubio, indicando que Washington «reexaminará» sus compromisos con los aliados una vez concluya el conflicto es inequívoco: la garantía de seguridad estadounidense ha dejado de ser incondicional y se subordina a la reciprocidad política, siempre interpretada de forma unilateral desde Estados Unidos.

Su posible desenganche o desacoplamiento de la Alianza, acelerado por su reorientación hacia el Indopacífico y agudizado por las fricciones en torno a Groenlandia e Irán, ha pasado de escenario hipotético a una eventualidad que inevitablemente se ha de considerar.

La cooperación transatlántica, advierten voces críticas europeas, solo se mantendría al precio de «una sumisión total a Washington y de hacer la vista gorda ante sus violaciones

[14] EUROPA PRESS. «La primera ministra de Dinamarca prevé el final de la OTAN si EE. UU. ataca Groenlandia», *Europa Press*. 5 de enero de 2026. https://www.europapress.es/internacional/noticia-primera-ministra-dinamarca-preve-final-otan-si-eeuu-ataca-groenlandia-20260105151243.html

[15] KUBILIUS, A. «On Europeanization of European Conventional Defence», *andriuskubilius.lt*. 25 de septiembre de 2024. https://andriuskubilius.lt/en/on-europeanization-of-european-conventional-defence/

del derecho internacional»[16]. Europa comienza a asumir que, en el nuevo entorno internacional, la fuerza militar ha recuperado, descarnadamente, su centralidad como instrumento de política exterior —como ilustran Ucrania, Venezuela, Groenlandia o Irán—, desmontando la arquitectura normativa construida tras 1945.

Ejércitos «bonsái» para una seguridad quebrada

La ilusión europea de que la paz era el estado natural de las cosas ha muerto con el regreso al continente de la guerra entre Estados. Estados Unidos e Israel han incendiado Oriente Medio y la competencia chino-estadounidense condiciona el ejercicio pacífico de las relaciones internacionales.

La presión sobre la seguridad de Europa proviene ahora tanto del este —agresión rusa— como del oeste —incertidumbre sobre el compromiso estadounidense y hostilidad hacia la UE—, pero también del llamado sur global, donde está teniendo lugar una nueva y cada vez más descarnada competición geopolítica entre potencias.

El comisario de Defensa de la UE, Andrius Kubilius, explicaba con contundencia este nuevo contexto en la conferencia *Folk och Försvar* (Suecia, enero de 2026): «Europa no puede ser un espectador de su propia seguridad. No podemos permitir que el destino de 450 millones de europeos dependa de unos pocos miles de votos en estados como Pensilvania o Michigan»[17].

Ante un escenario sin garantías de defensa estadounidenses, Europa debe confrontar la realidad de sus «27 ejércitos bonsái» —expresión del comisario—, consistentes en fuerzas nacionales con estructuras, en algunos casos, completas, pero a una escala tan reducida que las priva de la masa crítica necesaria para un conflicto de alta intensidad.

Los 27 presupuestos de defensa, con sus 27 diferentes sistemas de adquisición y cadenas logísticas independientes, generan redundancias e impiden una sinergia que aporte una potencia real y significativa ante un posible conflicto con Rusia. La consecuencia de una Europa dividida es la debilidad; el resultado, la irrelevancia.

[16] RICCIARDELLA, J. «The Illusion of Permanent Protection: Europe's Strategic Awakening», *European Defence Revie*w. 2025. https://www.edr-journal.eu/illusion-permanent-protection

[17] KUBILIUS, A. *Europe Under Pressure*, discurso en la Folk och Försvar National Conference, Sälen, Suecia, 11 de enero de 2026. Bruselas: Comisión Europea. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_26_1101

Por otra parte, Mark Rutte, en su papel de secretario general de la OTAN, explicaba la situación con respecto a EE. UU. con brutal franqueza ante el Parlamento Europeo el 26 de enero de 2026: «Si alguien piensa que Europa se puede defender sin Estados Unidos, que siga soñando»[18].

El Eurobarómetro de otoño de 2025, muestra que los ciudadanos europeos exigen una UE más ambiciosa y unida ante un entorno global convulso, situando la defensa, la seguridad y la economía como prioridades principales, con especial preocupación por los conflictos en curso[19]. Se abre así una ventana de oportunidad para crear una fuerza permanente propiamente europea que permita a Europa proporcionar su propia disuasión, o al menos parte de ella y actuar de forma independiente cuando sus intereses estén en juego.

Si las fuerzas estadounidenses estacionadas en Europa fueran retiradas —más de 80.000 efectivos—, esta fuerza europea debería estar en condiciones de asumir sus cometidos en los planes aliados de defensa del continente, cubriendo el hueco que pueden dejar los estadounidenses en la estructura del «nuevo modelo de fuerzas» aprobado en la cumbre aliada de Madrid en 2022.

Por otra parte, una eventual fuerza europea preparada para actuar de forma permanente, con el necesario alistamiento, sería también una forma de materializar —más vale tarde que nunca— el nivel de ambición que se estableció para la Política Común de Seguridad y Defensa en 1999.

Se trata de resolver afirmativamente el debate sobre la identidad europea en relación con la defensa del territorio, de manera que la Unión Europea se convierta en un verdadero actor geopolítico capaz de defenderse por sí misma, dejando de ser un mercado común protegido por otros[20].

[18] NATO. *Remarks by NATO Secretary General Mark Rutte at the meeting of the European Parliament's Committee on Foreign Affairs (AFET) and Subcommittee on Security and Defence (SEDE)*. Bruselas, 26 de enero de 2026. Remarks by NATO Secretary General Mark Rutte | NATO Transcript

[19] PARLAMENTO EUROPEO. *Eurobarometer Autumn 2025: Europeans Alarmed by Security and Conflicts*. Bruselas, Comisión Europea, 2026. https://europa.eu/eurobarometer/

[20] FUENTE COBO, I. *Unidos somos más fuertes. Imaginemos seriamente un Ejército europeo*. Academia de las Ciencias y las Artes Militares, 26 de marzo de 2026. https://www.acami.es/publicacion/unidos-somos-mas-fuertes-imaginemos-seriamente-un-ejercito-europeo/

Es evidente que, hoy por hoy, Europa no puede protegerse a sí misma. La fragmentación estructural europea convierte su dependencia de Washington no tanto en una elección estratégica, como en una necesidad operativa.

El drama es que, el hipotético apoyo estadounidense, no depende de la decisión de Europa, ni siquiera de la OTAN, ya que en la Alianza cada país interpreta soberanamente cómo apoyar para cumplir con el artículo 5, con independencia de la existencia de planes operativos concebidos y previstos para la disuasión y defensa del continente.

Decidir cuánto tiempo llevará a Europa ser lo suficientemente autónoma y si Estados Unidos se lo permitirá son cuestiones por resolver. La propia Unión Europea se encuentra con que también tiene sus limitaciones para transformarse y pasar de ser un facilitador de seguridad —y, limitadamente, de defensa—, a un verdadero proveedor de seguridad interna y externa para los Estados que la conforman y su vecindario geográfico.

Entre Lisboa y la realidad: los límites de la defensa europea

El Tratado de la Unión Europea (TUE) ofrece algunas posibilidades interesantes para avanzar en la dirección de una mayor autonomía estratégica.

Las reformas del Tratado de Lisboa introdujeron las bases legales necesarias para que Europa dejara de ser un actor pasivo, empezando por el artículo 42.2, que establece explícitamente que «la política común de seguridad y defensa incluirá la definición progresiva de una política común de defensa de la Unión. Esta conducirá a una defensa común una vez que el Consejo Europeo lo haya decidido por unanimidad».

Por ahora, esa progresividad no ha sido suficiente para superar el marco de la política exterior y alcanzar la defensa territorial mediante el uso de medios militares; este ámbito sigue estando confiado principalmente a la OTAN.

Una interpretación flexible del literal anterior podría inducir a pensar que no hace falta un nuevo tratado para crear una defensa común basada en un «ejército europeo», aunque, previamente, sería necesario definir qué se entiende por ese ejército.

El principal problema legal al que se enfrenta la Unión Europea para avanzar en la dirección de una defensa común en base a un ejército europeo es la necesaria y difícil unanimidad; el artículo 31 del TUE la exige inequívocamente en la mayoría de las

decisiones, no solo en política exterior, sino también en aquello que tenga «repercusiones en el ámbito militar o de la defensa» (apartado 4). Una decisión unánime de los jefes de Estado parece improbable en las actuales circunstancias, salvo que nos veamos abocados a un escenario de crisis extrema que la imponga.

Instituciones como el Servicio de Acción Exterior de la UE[21], consideran que ese momento ha llegado; otros analistas[22] no llegan aún a esa conclusión, aunque seguramente habrían cambiado de posición si la crisis de Groenlandia hubiera tenido un desenlace más grave.

La cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 TUE), invocada por primera vez por Francia tras los atentados de París en 2015, es el equivalente europeo al artículo 5 de la OTAN. Sven Biscop se refiere a ella como «una declaración de intenciones legalmente vinculante, pero militarmente vacía»[23]. Sobre el papel, el 42.7 supone un compromiso incluso más fuerte que el de la OTAN, al requerir a todos los socios apoyos con todos los medios a su alcance.

En la práctica, su materialización presenta serios problemas políticos y estructurales que imposibilitan, o dificultan mucho —a día de hoy—, que la UE actúe de forma unida. El 42.7 obliga legalmente a los Estados miembros a prestar ayuda y asistencia «por todos los medios a su alcance» en caso de que un Estado sea objeto de una agresión armada en su territorio. La cláusula permite a los países de la UE actuar individualmente; es decir, no se requiere actuar como un bloque coordinado, aspecto que sí se contempla en la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE.

La expresión es contundente, pero igualmente ambigua[24], ya que no aclara ni define a qué medios se extiende la obligatoriedad de la asistencia mutua. No existe un mecanismo de la UE que pueda sancionar o determinar la responsabilidad de un Estado

[21] SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR. *Seguridad y defensa de Europa: el camino a seguir*. Unión Europea, 20 de junio de 2020. https://www.eeas.europa.eu/eeas/seguridad-y-defensa-de-europa-el-camino-seguir_es

[22] CALVO ALBERO, José Luis; FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos y GARCÍA BLÁZQUEZ, Fernando. «El debate sobre unas futuras fuerzas armadas europeas», *Política Exterior*. 2 de octubre de 2025. https://www.politicaexterior.com/articulo/el-debate-sobre-unas-futuras-fuerzas-armadas-europeas/

[23] BISCOP, S. *Grand Strategy in 10 Words: A Guide to Great Power Politics in the 21st Century*. Bristol, Bristol University Press, 2024.

[24] DUMOULIN, A. «La clause d'assistance mutuelle de l'article 42, paragraphe 7 TUE : quelle valeur ajoutée pour la défense dans le droit de l'Union européenne ?», in Hamonic, A. (dir.) *La spécificité de la défense en droit de l'Union européenne*. Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2025, pp.177-199.

miembro que no enviara suficiente ayuda militar, ni si esta forma parte de los medios al alcance del socio en tales circunstancias.

Otro aspecto que merece comentario es el procedimiento para activar la cláusula. No se invoca en nombre de la Unión, sino que cualquier país que se sienta atacado puede invocarla sin que se requiera la aprobación del Consejo[25].

A pesar de las claras implicaciones de seguridad y defensa que puede desencadenar, no exige una aprobación unánime en el seno de la Unión; es un proceso estrictamente entre capitales. Esto impide, en principio, que la UE actúe como un sujeto político único ante el agresor: se convierte simplemente en una suma de ayudas bilaterales, en el mejor de los casos coordinadas. ¿Por quién? ¿Por el Estado atacado, que acaso haya quedado tan dañado que no pueda hacerlo?

Esta problemática no ayuda a relacionar el concepto de disuasión militar con la invocación del artículo 42.7. El artículo 42.7 del TUE también establece que la obligación de asistencia mutua no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros. Esto puede interpretarse de dos formas: la primera, como referencia a las obligaciones en el ámbito de la OTAN; la segunda, como forma de respeto hacia los países neutrales[26].

Este último caso se conoce como la «cláusula irlandesa», la cual se incorporó en el Tratado de Lisboa para preservar las tradiciones de neutralidad y no alineamiento de Irlanda, Austria, Finlandia, Suecia y Malta. No obstante, el mundo cambia y ahora Finlandia y Suecia son aliados.

Ante una agresión armada contra un Estado miembro, los países pueden optar por restringir su respuesta a formas de asistencia no militares —como ayuda humanitaria, médica o logística— sin que ello constituya un incumplimiento del Tratado. Ello erosiona la dimensión de defensa mutua automática del artículo 42.7 y pone de manifiesto la heterogeneidad estratégica de la Unión, que contrasta con la lógica de defensa colectiva que inspira el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte.

[25] A diferencia de lo estipulado para la cláusula de solidaridad del artículo 222 del TFUE.
[26] EUROPEAN PARLIAMENTARY RESEARCH SERVICE. *The EU's mutual assistance clause: Article 42(7) TEU*. European Parliament, 2023. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)747120

La conclusión práctica es que, actualmente, el alcance operativo de la cláusula es, como poco, impredecible o muy limitado, por no decir inexistente. Para que pudiera materializarse, en el ámbito de la Unión, la coordinación de los medios nacionales —incluidos los militares— sería necesaria una estructura propia de mando y control, una definición de esos medios que habrían de coordinarse —si no todos, al menos aquellos que inicialmente se pondrían a disposición del Estado atacado— y un mecanismo de decisión política para gestionar los esfuerzos nacionales.

Solo entonces podríamos empezar a usar la expresión «ejército europeo» con algún sentido; sería una opción.

La OTAN dispone del Mando Supremo de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) como cuartel general permanente con capacidad de planeamiento y conducción de operaciones de alta intensidad, acompañado del resto de la estructura de mandos aliada. La UE, en cambio, carece de una estructura de mando y control equivalente.

La incipiente Capacidad Militar de Planeamiento y Ejecución (MPCC), creada en 2017 y ampliada progresivamente, sigue estando dimensionada para misiones no ejecutivas de entrenamiento y de pequeña escala, sin los medios, el personal ni la autoridad necesarios para dirigir una operación de defensa mutua o colectiva ante una agresión contra territorio europeo.

En caso de una invocación del artículo 42.7 que requiriese una gran cantidad de medios militares, hoy por hoy, la única forma definida de contar con medios de mando y control sería recurrir a los acuerdos Berlín Plus —previa aprobación de Turquía, además del resto de aliados— para disponer de las capacidades de la OTAN. Destacados analistas señalan la necesidad de un marco renovado de cooperación OTAN-UE —un Berlín Plus reformado—[27].

Otra opción sería desarrollar una capacidad propia de mando y control de la UE, independiente de la cadena de mando de la OTAN; sin duda, una duplicidad costosa que podría pasar por transformar la actual MPCC de la Unión, antes citada, en un cuartel general (CG) permanente capaz de conducir operaciones de guerra a gran escala y de forma independiente.

[27] ELLISON, Davis y FIOTT, Daniel. *Between the Berlaymont and the Glass Palace: The Relative Roles of the European Union and NATO in European Defence*. The Hague, HCSS (The Hague Centre for Strategic Studies), 2026. https://hcss.nl/wp-content/uploads/2026/03/Between-the-Berlaymont-and-the-Glass-Palace-2026.pdf

Habría que dilucidar previamente qué competencias delegadas o autorizadas tendría el jefe de ese CG una vez invocado el 42.7; algo similar a las autorizaciones de las que dispone el SACEUR en la OTAN para situaciones de crisis.

La cooperación en defensa europea ha adolecido históricamente de una tensión estructural: la UE ha priorizado la unidad política sobre la ambición operativa, lo que ha impedido articular fuerzas con verdadera relevancia militar. El objetivo de 60.000 efectivos formulado en Helsinki en 1999 nunca se materializó y las iniciativas posteriores —los *Battle Groups* (aproximadamente 1.500 efectivos), que nunca llegaron a desplegarse— tampoco lograron consolidar una capacidad operativa creíble.

Por su parte, la Capacidad de Despliegue Rápido de unos 5.000 efectivos, prevista en la *Brújula Estratégica*[28] de 2022, resulta manifiestamente insuficiente para afrontar los desafíos actuales. Ello imposibilita una implementación coordinada de la asistencia mutua prevista en el artículo 42.7 TUE para la defensa territorial.

Con esos medios resulta imposible disuadir a Rusia en Ucrania, en el Báltico o en cualquier otra parte del continente; tampoco en África.

Ante este déficit de capacidad militar, el comisario europeo de Defensa, Andrius Kubilius, propuso en enero de 2026 la creación de una fuerza integrada de 100.000 efectivos. Esta cifra constituiría el umbral mínimo de «masa crítica» para cubrir simultáneamente el flanco oriental y otras áreas de crisis.

Se usaría un modelo de integración inspirado en el *Eurocuerpo* mediante bloques modulares: cada Estado miembro asignaría unidades de distintas categorías a un conjunto de fuerzas europeo que entrenaría conjuntamente y operaría con procedimientos estandarizados de la OTAN, aunque bajo mando de la UE, utilizando, si fuera posible, una doble función en mandos de la estructura aliada.

Los ejércitos nacionales no se disolverían; las unidades permanecerían adiestrándose de forma continua y preparadas para integrarse en una estructura de mando predeterminada, lo que garantizaría la interoperabilidad y, sobre todo, evitaría los bloqueos políticos que han lastrado las iniciativas anteriores.

[28] ARTEAGA, F. *La brújula estratégica de la UE: de la teoría a la práctica de la defensa*. Análisis del Real Instituto Elcano. Madrid, Real Instituto Elcano, 2023. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-brujula-estrategica-de-la-ue-de-la-teoria-a-la-practica-de-la-defensa/

Hay, sin embargo, una dimensión que trasciende lo puramente operativo y posee un carácter simbólico. Estos soldados, asignados desde tiempos de paz a una misión permanente de disuasión y defensa mutua en favor de la Unión, podrían portar de forma permanente en sus uniformes —junto a sus banderas nacionales— la bandera de la UE.

Se trata de un gesto aparentemente menor, pero cargado de significado: quienes encarnan físicamente el compromiso de defensa mutua y colectiva de la UE lo harían también de forma visible. Si lo hacen los presidentes y jefes de Estado en muchas de sus comparecencias públicas, ¿por qué no los militares?

Ese símbolo ayudaría, sin duda, a construir la necesaria identidad europea a partir del núcleo más soberanista de un país, como son sus Fuerzas Armadas. Se trataría de construir poco a poco «un ejército europeo» sin deconstruir las identidades nacionales.

Lo anterior podría conjugarse con la propuesta del comisario Andrius Kubilius sobre la creación de un Consejo de Seguridad Europeo que actuase como instancia política superior para la defensa de Europa. Se trataría de un órgano ejecutivo de composición reducida (10-12 miembros), en el que algunos integrantes serían permanentes —el denominado grupo E5: Alemania, Francia, Italia, España y Polonia—, mientras que el resto de los Estados miembros de la UE irían rotando.

Su principal ventaja residiría en agilizar la toma de decisiones mediante mandatos preautorizados para situaciones de crisis. El principal obstáculo serían las posibles reticencias de los Estados miembros, que, en cierta medida, estarían realizando concesiones o delegaciones de soberanía en favor del Consejo[29] y, por mandato de este, de las estructuras de mando y control, de manera similar a las preautorizaciones concedidas al SACEUR en el sistema aliado de gestión de crisis.

A corto plazo, la alternativa más pragmática pasa por seguir europeizando gradualmente la estructura de mando y control aliada, ahondando en la línea empezada en 2026, con

[29] POLLACK, M. A. Sería un paso más en el camino de integración en la Unión, acorde con la teoría agente-principal. *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU.* Oxford, Oxford University Press, 2003. https://academic.oup.com/book/10502; DELREUX, T., & ADRIAENSEN, J. «Twenty years of principal-agent research in EU politics: how to cope with complexity?», *European Political Science*, 17(2). 2018, pp. 258-275. https://doi.org/10.1057/s41304-017-0129-4; y LI, H. «Research on the Policy Network Efficiency of EU Defense Integration from the Perspective of the Principal-Agent Theory: A Case Analysis Based on the Peacekeeping Operations of the CFSP», *Advances in Education, Humanities and Social Science Research*, vol. 14. ICHDAE, 2025, pp. 321-331. ISSN: 2790-167X.

la asunción del mando europeo en los cuarteles generales de nivel operacional en Nápoles y Brunssum.

Junto a esto, habría que potenciar las capacidades de inteligencia a disposición de la Unión. Por ejemplo, con una red de satélites con capacidades de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR) y, al mismo tiempo, posibilitar la alerta temprana para la defensa antimisiles (el proyecto Joint Early Warning European Lookout —JEWEL—, acordado por Francia y Alemania, sería una forma de conseguirlo).

Se trata de adquirir o potenciar los habilitadores críticos que Estados Unidos viene aportando a la defensa colectiva y de los que Europa carece o posee en número insuficiente. Asimismo, sería necesaria una financiación *ad hoc* para la defensa común que permitiera disponer de recursos sin esperar votaciones presupuestarias en 27 parlamentos nacionales.

En definitiva, las limitaciones del artículo 42.7 no son solo de índole legal, sino estructurales y operativas: no hay aún herramientas para implementar la cláusula de forma coordinada en la Unión.

El Tratado de la Unión Europea ofrece el marco para una defensa común, pero el cuadro aún está por pintarse. Hay trazos maestros en marcha relacionados con otras políticas de la Unión, cuyos intereses convergen en la actualidad en la seguridad y defensa, como son las políticas de mercado, industria, innovación y espacio, e incluso la de cohesión territorial, en las que se han utilizado las competencias del Tratado, interpretándolas de forma flexible en todo lo relacionado con la defensa, así como con las tecnologías de doble uso.

Escenarios futuros, entre autonomía, dependencia o tormenta perfecta

Llegados a 2026 y tras cuatro años de fuerte implicación europea en la guerra en Ucrania, no faltan quienes vuelven a abogar por una Europa de la defensa a dos velocidades, aludiendo a diferentes grados de integración.

El presidente francés, Macron, afirmó recientemente que ningún Estado debería quedar excluido de esta dinámica, pero también que «ningún país debería poder bloquear a

aquellos que quieren avanzar más rápido o más lejos»[30]. El razonamiento es que un grupo de Estados de vanguardia debería poder avanzar en proyectos específicos, dejando la puerta abierta para que los demás se sumen cuando estén listos.

Alemania parece estar reconsiderando su anterior postura contraria a iniciativas parciales para posiblemente sumarse a la línea que apuesta por la diferenciación positiva[31]. Lars Klingbeil, vicecanciller alemán, el 27 de enero de 2026, se refería a un núcleo duro formado por las seis economías más grandes de la UE (el grupo «E6»: Alemania, Francia, Italia, España, Polonia y Países Bajos), que podrían avanzar, de forma diferenciada y más intensa, en áreas clave para evitar la parálisis institucional de los 27 en materia de defensa[32].

Cabe señalar que la Cooperación Estructurada Permanente (PESCO) no es solo un marco de cooperación para el desarrollo de proyectos multinacionales de capacidades, que mejoran la interoperabilidad; es también un marco político más amplio que permite avanzar hacia la definición de una defensa común que incluya la defensa territorial mediante la implementación coordinada del artículo 42.7 del TUE.

Hasta ahora, se ha venido haciendo uso de la primera dimensión de la PESCO, que consiste en impulsar y estructurar desarrollos cooperativos multinacionales de capacidades, hasta ahora con un éxito limitado, y mayormente en relación con necesidades señaladas por la OTAN.

Un ejemplo que merece especial mención es el proyecto PESCO de movilidad militar. El motivo de tratar este asunto en la UE no es más que la traslación de un problema operativo militar consistente en posibilitar el refuerzo hacia el este por corredores que permitan proyectar fuerzas para la defensa territorial de la OTAN y, por tanto, de sus socios de la UE en el este de Europa.

[30] MACRON, E. *Initiative pour l'Europe: Discours pour une Europe souveraine, unie et démocratique*, discurso pronunciado el 26 de septiembre en la Sorbona, París. París, Élysée – Présidence de la République, 2017. https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2017/09/26/initiative-pour-l-europe-discours-d-emmanuel-macron-pour-une-europe-souveraine-unie-et-democratique

[31] HOUDÉ, A. y WESSEL, R. A. «A Common Security and Defence Policy: Limits to Differentiated Integration in PESCO?», *European Papers*, 7(3). 2022, pp. 1317-1337. https://www.europeanpapers.eu/e-journal/common-security-defence-policy-limits-differentiated-integration-pesco y MARTILL, B., & GEBHARD, C. «Combined differentiation in European defense: tailoring Permanent Structured Cooperation (PESCO) to strategic and political complexity», *Contemporary Security Policy*, 44(1). 2023, 97-124. https://doi.org/10.1080/13523260.2022.2155360

[32] EUTODAY CORRESPONDENTS. «Germany opens talks on two-speed EU as unanimity frustrations grow», *EUToday*. 28 de enero de 2026. https://eutoday.net/germany-opens-talks-on-two-speed-eu/

Es decir, hay problemas de naturaleza militar identificados en la Alianza que son parcialmente resolubles mediante políticas e instrumentos civiles en la Unión.

Aunque inicialmente se ha entendido la PESCO como un mecanismo institucional ligado a la PCSD, su función de desarrollar capacidades, estandarizar equipos y crear estructuras comunes puede incidir directamente en la viabilidad y credibilidad de la invocación del artículo 42.7 TUE cuando se requieran medios militares.

Los distintos lotes de proyectos de capacidades lanzados en el marco de la PESCO —lógica impulsada de abajo hacia arriba desde los Estados miembros— han mostrado una creciente coherencia con las prioridades de capacidades establecidas en el proceso de planeamiento de defensa de la OTAN (NDPP). De este modo, las nuevas capacidades desarrolladas responden en gran medida a las necesidades operativas de los Estados miembros aliados y resultan directamente aprovechables para la defensa territorial.

Por otra parte, frente a las actividades híbridas de Rusia, podríamos preguntarnos: ¿acaso no es defensa de los ciudadanos el empleo de herramientas de la UE contra estas actividades[33] rusas en territorio de la Unión? ¿Por qué no aprovechar también medios militares de los Estados miembros en dicha tarea? ¿Por qué solo usar instrumentos civiles cuando la amenaza rusa los combina?

Cabe pensar que la combinación de la caja de herramientas híbrida de la Unión —centrada en la resiliencia y la detección temprana—, junto con la solidez jurídica del artículo 42.7, y el uso de todos los medios al alcance, civiles y militares[34], permitiría a la UE avanzar hacia un marco de defensa más integral y autónomo.

Es decir, hay problemas de naturaleza principalmente militar que también son parcialmente resolubles mediante instrumentos civiles. Esta visión integradora complementaría la postura de disuasión y defensa de la OTAN y de la propia UE, en el supuesto de que la Alianza fallara por decisión del aliado estadounidense, una eventualidad que hoy en día no es descartable.

Durante décadas, tener dependencias tecnológicas y operativas de Estados Unidos no era un inconveniente. Para Dinamarca, por ejemplo, hubiera sido muy complicado o

[33] HYBRID COE. *Countering Hybrid Threats: The EU's Toolbox*. Helsinki, European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2023.
[34] STOJANOVIC, B. «EU Hybrid Toolbox and Article 42(7) TEU: Toward a Comprehensive Defence Framework?», *European Security*, 31(3). 2022, pp. 412-430.

imposible volar con sus aviones F-35, de fabricación estadounidense, en Groenlandia en caso de conflicto contra ellos; o, para España, utilizar sus aviones F-18 en un hipotético conflicto con países bien relacionados con Washington sería igualmente difícil.

Desde la llegada de la segunda Administración Trump al poder, se ha agudizado el debate político-técnico sobre el significado y el alcance de la autonomía estratégica europea.

Desde 2021 hasta hoy, instrumentos de diferentes políticas propias de la UE vienen incorporándose a la prioridad marcada por las necesidades de la seguridad y la defensa. Como antes se citaba, las políticas de industria, de mercado, de innovación y del espacio, e incluso las económicas de cohesión territorial, confluyen para intentar solventar las necesidades, con un especial énfasis en aprovechar los beneficios derivados de avances en tecnologías de doble uso.

Con el conjunto de estas políticas, entre otros aspectos, se trata de articular un mercado de la defensa en la UE que sea funcional; establecer una base tecnológicamente avanzada en la industria de la defensa y del espacio; garantizar las cadenas de suministro clave para la citada industria (tierras raras y materias primas esenciales); fomentar la innovación relacionada con las tecnologías disruptivas y el espacio; acelerar los tiempos de maduración de las soluciones innovadoras a problemas operativos de índole militar; acelerar la puesta en servicio de dichas soluciones; articular la colaboración transfronteriza dentro de la Unión, y agregar demanda en torno a los proyectos europeos de interés común que se acuerde financiar.

En relación con lo anterior, cabe señalar como hitos principales recientes la publicación de la *Estrategia Europea de Industria de Defensa* (EDIS) [35] (marzo de 2024), el *Libro Blanco de Defensa 2030* (marzo de 2025) y la aprobación del *Reglamento del Programa de Industria de Defensa Europea* (EDIP) (diciembre de 2025), también relacionado con la resiliencia y el aseguramiento del suministro para la industria citada.

Lo expresado en el párrafo anterior permite encontrar paralelismos o isomorfismos en las iniciativas europeas para materializar el rol de interlocución con la industria, una labor que la OTAN también ha puesto en marcha. Los intereses estadounidenses, entre otros,

[35] BRETON, T. «European Defence Industrial Strategy: Strengthening Europe's Readiness», comunicado de prensa, Bruselas, Comisión Europea, 5 de marzo de 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1211

no son ajenos a esta dinámica. La Alianza (y con ella Estados Unidos) y la Unión cooperan a la vez que compiten en dicho papel de interlocución, lo que no excluye la posibilidad de sinergias positivas entre una y otra organización[36].

Las sinergias actuales se resumen en que la OTAN establece las capacidades que deben estar disponibles en los inventarios nacionales a través de su planeamiento de defensa (NDPP); por su parte, la Unión utiliza sus políticas e instrumentos económicos para incentivar y facilitar las compras agregadas de material o el desarrollo colaborativo de equipos militares, todo ello agregando demanda a la escala adecuada, por ejemplo, mediante los Proyectos de Defensa Europeos de Interés Común (EDPCI). Es de esperar que los resultados de estos proyectos resulten beneficiosos tanto para mejorar las capacidades a disposición de la OTAN como para favorecer la autonomía de poder actuar de forma autónoma a escala europea, en caso necesario.

La necesidad de ganar en autonomía europea puede venir impuesta básicamente por dos eventualidades: por un desenganche de Estados Unidos de la seguridad europea —escenario no deseable, pero posible— o por la simultaneidad de escenarios de conflictos en el Indopacífico y en Europa.

La *Estrategia de Seguridad* y la *de Defensa* norteamericana recogen esta eventualidad, dando lugar a un escenario en el que Estados Unidos no podría aportar el suficiente apoyo a Europa frente a Rusia. Por esta razón, aun a pesar de que los estadounidenses siguieran políticamente acoplados a Europa en la OTAN, es urgente y necesario reforzar la defensa autónoma de Europa, de manera que su responsabilidad quede en manos de los europeos. Este proceso de «europeización» de la Alianza ya ha comenzado, aunque modestamente.

Otro alineamiento sinérgico se da en las llamadas a incrementar la inversión en defensa por parte de los Estados miembros.

En marzo de 2025, la Comisión pedía a los Estados un esfuerzo de 800.000 millones de euros adicionales al 1,9 % del PIB invertido por el conjunto de los 27 socios el año

[36] SCHUETTE, L. A. «Institutional actors can shape overlap with other international organisations [...] organisations will merely coexist without synergetic effects» si no gestionan la complementariedad. «NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014», *Journal of European Public Policy*. SAGE, 2023. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13691481221079188

anterior, es decir, llegar al 3,5 % del PIB aproximadamente. Se trataba de rearmar Europa[37].

Desde las instituciones supranacionales se ambicionaban unas cifras de inversión casi en línea con lo que luego, en el ámbito aliado, se acordó en La Haya en junio. No obstante, en la revisión estratégica de la PESCO de finales de 2025 no fue posible acordar un porcentaje concreto, lo que resultó francamente decepcionante para los que postulan una Europa integrada y solidaria en defensa.

Por otra parte, la Comisión Europea está liderando el esfuerzo para redactar una nueva *Estrategia de Seguridad*[38] de la UE, renovando lo formulado en la *Estrategia Global de Seguridad de 2026* (redactada por el Servicio de Acción Exterior). Ello puede incluir un mayor nivel de ambición, lo que podrá traducirse en nuevos objetivos, formas y medios necesarios. Es de esperar novedades relevantes que luego habrá que implementar.

Seguramente, no se trate de una estrategia revolucionaria, como sería una propuesta para la defensa común.

Lo que algunos llaman «ejército europeo» no se vislumbra en el horizonte cercano de la nueva estrategia. Las llamadas a ese ejército son como dar un salto conceptual atrás en la historia, hacia la malograda Comunidad de Defensa Europea (Plan Pleven) de principios de los años cincuenta del siglo XX, o acaso un salto utópico hacia un futuro difícil de vislumbrar, salvo que Europa asuma encontrarse en el umbral de un cataclismo geopolítico.

Como decía el que fuera alto representante de la UE, Josep Borrell, «no hay ejército sin Estado y la UE aún no es un Estado»[39].

No obstante, algo se está moviendo en el debate político de alto nivel.

Dando por seriamente dañada la relación trasatlántica, Josep Borrell, Enrico Letta y otros planteaban un camino que, partiendo del Tratado de Lisboa, desarrollara el refuerzo de

[37] COMISIÓN EUROPEA. Discurso de la presidenta Ursula von der Leyen sobre la Estrategia Industrial de Defensa Europea y el plan Rearmar Europa. Bruselas, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 5 de marzo de 2025. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/

[38] Véase https://euractiv.es/news/ue-quiere-von-der-leyen-aporte-mas-claridad-en-nueva-estrategia-seguridad-bruselas/ y BISCOP, S. «Una nueva Gran Estrategia de Seguridad europea», *Revista Ejércitos* [traducción al español del original publicado en Egmont – Royal Institute for International Relations]. 2026. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/focus/defensa-europea/una-nueva-gran-estrategia-de-seguridad-europea/

[39] BORRELL, Josep. I Jornadas de Geopolítica del Instituto Español de Estudios Estratégicos. La Granja, marzo de 2025.

la defensa europea, incluso llegando a superar lo establecido por el Tratado si fuera necesario:

a) Activar el artículo 42.2 del TUE, el relativo a la defensa común aprobada unánimemente por el Consejo, para hacer operativa la cláusula de asistencia mutua (42.7) y crear una cadena de mando europea.

b) Si no hay unanimidad, avanzar mediante la PESCO o mediante un tratado *ad hoc* al margen del Tratado de Lisboa.

c) Activar la cláusula pasarela para sustituir la unanimidad por mayoría cualificada en política exterior y de seguridad[40].

d) Iniciar la reforma de los Tratados sobre la base de la propuesta del Parlamento Europeo[41] de 2023.

Tabla 1. Decisiones sobre unanimidad y defensa territorial

Instrumento	Base legal	Alcance	Límite
Cláusula pasarela (art. 31.3 TUE)	Dentro del TUE	PESC no militar	Excluye decisiones militares (art. 31.4)
Cláusula pasarela (art. 48.7 TUE)	Dentro del TUE	Procedimientos legislativos generales	No afecta a la PESC/PCSD directamente
Tratado *ad hoc*	Derecho internacional	Defensa territorial plena	Fuera del marco institucional UE

Elaboración propia

[40] La cláusula pasarela (art. 48.7 TUE) permite, en principio, sustituir la unanimidad por mayoría cualificada en ámbitos del TFUE mediante decisión del Consejo Europeo, pero su párrafo primero contiene una excepción expresa y categórica para las decisiones con repercusiones militares o de defensa, lo que cierra esta vía de flexibilización precisamente en el ámbito más sensible para la construcción de una defensa europea autónoma. Esta exclusión se complementa con la del artículo 31.4 TUE, formando un blindaje jurídico coherente de la soberanía nacional en materia de defensa.

[41] PARLAMENTO EUROPEO. Resolución del Parlamento Europeo, de 22 de noviembre de 2023, que contiene propuestas al Consejo y a la Comisión Europea a raíz de las conclusiones de la Comisión de Asuntos Constitucionales [TA-9-2023-0427]. Estrasburgo, Parlamento Europeo, 2023. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0427_ES.html

La cláusula pasarela es una solución parcial y elegante para avanzar sin reforma de los Tratados. No obstante, su límite intrínseco en materia de defensa refuerza precisamente el argumento sobre la insuficiencia del marco del Tratado de Lisboa para dar el salto hacia una verdadera defensa común.

Una propuesta que completara el tránsito entre lo que es una comunidad de seguridad, como es actualmente la UE, hasta constituir una alianza alternativa a la OTAN no tendrá éxito sin un acuerdo previo franco-alemán y, seguramente, contando con cierta participación del Reino Unido. Probablemente, exigiría a los integrantes compromisos concretos de inversión en forma de porcentajes del PIB y, acaso, futuros compromisos con Ucrania.

La Coalición de Voluntarios para Ucrania podría ser, en caso de que esta finalmente se materializase, un laboratorio de ideas para el futuro de la defensa en Europa[42]. Por otra parte, un nuevo tratado de defensa europea tendría efectos en las coaliciones para el desarrollo de capacidades y, por tanto, en las industrias y economías nacionales.

Esa nueva alianza de defensa común probablemente tendría sus partenariados, siendo candidatos naturales aquellos Estados que recientemente han firmado acuerdos de seguridad y defensa con la UE, tales como Noruega, Canadá, Japón y Corea del Sur.

Por otra parte, es notorio que la actual Administración estadounidense prefiere tratar, en comercio y en defensa, con países individualmente, más que negociar con el conjunto de los 27. Un tratado *ad hoc* para la defensa común europea que no integrara a todos los Estados miembros expondría a los que quedaran fuera a una mayor influencia de Estados Unidos. Para los países pequeños, como los bálticos, esta propuesta, llevada adelante, supondría un auténtico dilema, al tener que elegir entre los europeos o las garantías estadounidenses.

No obstante, lo anterior, la propuesta de una nueva alianza militar europea para la defensa común se articularía solo a partir de la hipótesis inicial de que la relación trasatlántica está irremediablemente dañada. No parece prudente, al menos todavía, tomar esto como un axioma, pero tampoco desdeñar esta posibilidad.

[42] https://www.crisisgroup.org/cmt/global/way-forward-europes-coalitions-willing; https://www.gmfus.org/news/coalition-willing; https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/statement_26_45

Dos variables vertebran la naturaleza de los futuros escenarios: el grado de cohesión política europea a la hora de ponerse de acuerdo para actuar juntos en beneficio de una defensa común; y el estado de la relación transatlántica, que marca si Estados Unidos sigue comprometido con la defensa de Europa o, por el contrario, se desacopla.

Tabla 2. Matriz de escenarios

	EE. UU. mantiene compromiso OTAN	**EE. UU. se desacopla / ruptura transatlántica**
Alta cohesión política europea	I. Autonomía complementaria	II. Europa se hace cargo
Baja cohesión / fragmentación europea	III. Dependencia perpetuada	IV. Tormenta perfecta

Escenario I — Autonomía europea complementaria con la OTAN

Europa alcanza un acuerdo político suficiente —liderado por el E6 o un núcleo PESCO reforzado— para construir capacidades propias y avanzar en la reforma del marco del Tratado de Lisboa.

Estados Unidos mantiene su compromiso con la OTAN, aunque más condicionado. El resultado es una Alianza renovada, con un pilar europeo real y creíble, capaz de asumir la defensa territorial del continente con apoyo estadounidense cada vez más reducido y con menos habilitadores críticos. No obstante, se mantiene la disuasión nuclear de Estados Unidos, al tiempo que el Reino Unido y Francia siguen liderando la coordinación de un eventual paraguas nuclear europeo.

Supone ahondar en las sinergias complementarias entre la OTAN y la UE; supondría admitir una voz de la UE sin voto[43] en la gobernanza intergubernamental de la Alianza y en todo lo referente al planeamiento de capacidades y a los planes militares aliados.

Sin embargo, sí tendría voto en los asuntos relacionados con la industria de defensa y el espacio, y en la implementación autónoma del 42.7 en territorio de la Unión, para lo que podría usar las capacidades de mando y control aliadas mediante unos renovados acuerdos Berlín Plus.

[43] CASTILLA, J. C. *La defensa entre dos pilares: la OTAN, la UE y la batalla por la voz europea*. Documento de Análisis IEEE, n.º 14/2026. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2026. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee-2026-otan-ue-defensa-dos-pilares-analisis14

La voz de la UE se vería reforzada por la existencia de un embrión de «ejército europeo» de unos 100.000 efectivos, según la propuesta del comisario Kubilius.

Es un escenario complejo, pero pragmáticamente más factible, que incluso puede dar cabida a una hoja de ruta ordenada en la que los 23 aliados de la OTAN pertenecientes a la UE, y el resto de los europeos, se hagan cargo de la responsabilidad de la defensa convencional frente a Rusia (la nuclear seguiría siendo básicamente norteamericana), aun dentro de una OTAN que permanece relevante.

Escenario II — Europa se hace cargo de su defensa

La ruptura transatlántica se consuma —ya sea por retirada formal de EE. UU. de la OTAN, por desenganche operativo o por un conflicto abierto como el de Groenlandia—, pero los europeos reaccionan con suficiente cohesión política para hacer lo necesario que les permita activar el artículo 42.2 del TUE de forma coordinada, o bien se deciden a firmar un nuevo tratado *ad hoc* que suponga una renovación del Tratado fundacional de la OTAN, pero sin EE. UU.

El grupo E6 tiraría del conjunto, acaso junto con el Reino Unido. Es el escenario más disruptivo, pero también el que más aceleraría la integración europea de la defensa: la urgencia de hacer frente a una amenaza existencial sería el factor que forzaría una decisión política que décadas de debate no lograron.

Implicaría inversiones masivas, quizás eurobonos de defensa y un mando europeo operativo que debería lograrse en plazos muy cortos.

Escenario III — Dependencia perpetuada no creíble

Estados Unidos mantiene formalmente el paraguas de la OTAN, aunque condicionado y transaccional. Se trata de una Alianza que no ha superado su crisis de valores, en la que la parte referida a los aspectos político-económicos del Tratado de Washington queda *de facto* olvidada, y la credibilidad del artículo 5 queda supeditada, caso por caso, al dictamen estadounidense.

Algunos europeos siguen teniendo una excusa para evitar decisiones críticas que les supongan grandes dilemas estratégicos y se sienten aliviados por unas garantías

mínimas de defensa colectiva aliada. Su nivel de preocupación por la seguridad del continente europeo no alcanza el grado de cohesión necesario para dar el salto cualitativo en beneficio de la defensa común en el marco de la Unión.

La PESCO y las iniciativas de industria de defensa siguen siendo una *lista de compra*; la *Brújula Estratégica* de la UE no marca el norte, y el gasto en defensa crece nominalmente, pero sin apostar por una integración estratégica real en el ámbito europeo. Europa mejora marginalmente sus capacidades militares nacionales, pero sigue sin ser un actor de seguridad autónomo.

Es el escenario de continuidad, acaso el más probable y el que supondría para Europa seguir en su deslizante camino hacia la irrelevancia.

Escenario IV — Tormenta perfecta, desunión y vulnerabilidad

La relación transatlántica se rompe y, simultáneamente, Europa es incapaz de articular una respuesta cohesionada —por vetos, por divergencias entre países del noreste y los mediterráneos, por presiones bilaterales de Washington sobre los más pequeños o por el coste político interno del gasto en defensa—.

Los 27 se fracturan: algunos buscan acuerdos bilaterales con los EE. UU.; otros con el E6; otros, como los escandinavos, se organizan entre ellos en estructuras de seguridad regionales, mientras los pequeños quedan expuestos al albedrío de sus vecinos más poderosos.

Sin garantías americanas y sin capacidad europea común, el flanco oriental queda en situación de máxima vulnerabilidad.

Conclusiones

Europa vive un momento crítico de su historia. La arquitectura de seguridad levantada tras 1945 y consolidada en Helsinki en 1975 se ha quebrado. La guerra en Ucrania, la reorientación estratégica de Washington y las tensiones en torno a Groenlandia no son anomalías pasajeras, sino síntomas de un cambio estructural del orden internacional. El riesgo de confundir un giro en el lenguaje con un cambio real en las capacidades sigue siendo el principal peligro para Europa.

Resulta imprescindible preservar una alta cohesión política interna, lo que implica que Europa asuma la disuasión y la defensa convencional frente a amenazas como la rusa o cualquier otra que pueda presentarse. Esto exigirá esfuerzos económicos y sociales en todos los Estados miembros, a los que deberían sumarse otros países europeos, y demostrará la solidaridad no solo en lo militar, sino también en lo económico y financiero.

Europeizar la Alianza no es romper militarmente con Estados Unidos ni aspirar a los puestos de la estructura de mando, sino disponer de más y mejores capacidades en manos de la Unión y a disposición de la Alianza; implica también modificar en parte la gobernanza aliada en un tiempo en el que la prudencia estratégica aconseja imaginar seriamente cómo debe evolucionar la arquitectura de seguridad europea, a medida que los estadounidenses se están desenganchando progresivamente de ella.

La futura definición de la nueva arquitectura de seguridad europea depende en parte de actores como los EE. UU. y Rusia, pero también de la voluntad política de los 27 socios de la UE y otros europeos. La responsabilidad europea es traducir esa voluntad política en nuevas y mejores estructuras, capacidades y compromisos concretos.

El Tratado de Lisboa ofrece algunas posibilidades, pero también límites precisos. La exigencia de unanimidad en las decisiones con repercusiones militares es hoy el principal obstáculo jurídico para avanzar hacia una defensa común. La hoja de ruta que proponen Borrell, Letta y otros —activar el artículo 42 como vía hacia esa defensa, recurrir a una PESCO reforzada e incluso explorar un tratado *ad hoc* fuera de Lisboa si fuera necesario— muestra que los caminos existen, pero también que todos son políticamente exigentes y ninguno está libre de obstáculos.

La cláusula de asistencia mutua (artículo 42.7 del TUE) está, *de facto*, militarmente vacía. Sin una estructura de mando y control, sin un conjunto de fuerzas predefinido y sin un mecanismo de decisión ágil, no puede materializarse de forma coordinada ante una agresión. Dotarla de contenido real es la tarea más urgente.

En torno a ese objetivo convergen las propuestas del comisario Kubilius: una fuerza de 100.000 efectivos organizada en bloques modulares y un Consejo de Seguridad Europeo con mandatos preautorizados. Todo ello se apoya en la lógica de que los Estados miembros, como actores soberanos, habrán de delegar progresivamente competencias en las instituciones comunitarias, asumiendo el coste político de esa cesión a cambio de los beneficios de la acción colectiva.

El embrión del ejército europeo ya tiene nombre y número. Los 100.000 efectivos propuestos por Kubilius, encuadrados bajo mando de la UE y con procedimientos de la OTAN, constituirían la primera fuerza con masa crítica real para la disuasión convencional frente a Rusia en el flanco oriental.

Su valor trasciende lo operativo: asignados desde tiempo de paz a una misión permanente de defensa mutua, estos soldados portarían, junto a su bandera nacional, la europea, encarnando físicamente el compromiso mutuo y colectivo.

Sería un primer paso —modesto pero inequívoco— en la construcción de una identidad estratégica europea a partir del núcleo más soberanista de un Estado: sus fuerzas armadas.

Mientras el vínculo transatlántico se mantenga, el escenario más deseable sigue siendo el de una autonomía europea progresiva y complementaria dentro de la OTAN, mientras esta resulte relevante para los EE. UU. Se trata de materializar un pilar militar europeo real y creciente, con fuerzas identificadas y una estructura de mando aliada cada vez más europeizada para lo convencional, capaz de ir asumiendo los puestos y cometidos que Estados Unidos vaya dejando vacantes.

En tanto los países europeos no asuman plenamente la responsabilidad de su propia defensa, creando una garantía de defensa mutua y colectiva —automática y vinculante—, conviene que la Alianza Atlántica se mantenga, pero transformada para reflejar una mayor responsabilidad y peso de los europeos.

La voz de la UE, con o sin voto según la materia, tiene que oírse en la gobernanza de la OTAN: no bastan marcos de cooperación informales ni contactos técnicos *staff to staff*; es preciso reforzar el nivel interinstitucional.

Se trata, en definitiva, de gestionar con realismo la compleja transición desde la dependencia protegida hacia una autonomía europea responsable, respondiendo a preguntas con profundas implicaciones políticas y emocionales sobre el alcance de la integración militar. Para ello, hace falta un consenso previo fortalecido entre los 23 aliados que forman parte de la Unión.

Lo paradójico es que Europa nunca fue tan próspera, tan educada, tan pacífica ni tan fuerte como ahora. No faltan dinero, conocimiento ni experiencia para acometer esta transformación; falta voluntad política.

El nuevo entorno de seguridad ha abierto una ventana de oportunidad para corregir la actual dependencia estratégica, pero esa ventana es estrecha. Si esta convergencia de voluntades, recursos y urgencia estratégica cristaliza en decisiones institucionales concretas, Europa ganará la opción de convertirse en un actor de seguridad y defensa autónomo y relevante, capaz de enfrentarse a cualquier dificultad.

El escenario de la tormenta perfecta, en el que la relación transatlántica se rompe y, simultáneamente, Europa es incapaz de articular una respuesta cohesionada, es una posibilidad muy real y verosímil: el destino probable si los europeos seguimos priorizando la unidad formal sobre la ambición real.

Solo a través de la integración, Europa podrá aprovechar su oportunidad —tal vez la última— de evitar quedar desintegrada y desvalida frente a una Rusia que amenaza en el este y en el sur.

Cor. Ignacio Fuente Cobo
Analista principal IEEE
Cor. Dr. Juan C. Castilla
Analista principal IEEE

Documento
Análisis

44/2026 2 de junio de 2026

Inés Arco Escriche

La República Popular de China y la intensificación de su estrategia híbrida en Taiwán: doctrina, prácticas e implicaciones para la Unión Europea

La República Popular de China y la intensificación de su estrategia híbrida en Taiwán: doctrina, prácticas e implicaciones para la Unión Europea

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:
Panorama estratégico 2026. *Editado en marzo de 2026*

Resumen:

Este artículo analiza la intensificación de tácticas híbridas de la República Popular China y su creciente relevancia en el contexto taiwanés con la voluntad de modificar el *statu quo* sin desencadenar un conflicto abierto. En primer lugar, se realiza una aproximación basada en la evolución de la doctrina militar china en relación con los conceptos de conflicto híbrido y sus equivalentes —como la doctrina de las tres guerras o las operaciones de dominio cognitivo—. A continuación, se analiza el caso taiwanés, donde se examinan el creciente uso de maniobras militares de forma coercitiva, operaciones de desinformación, ciberataques, tácticas de guerra legal e instrumentos económicos como incentivos o de forma punitiva, así como las respuestas taiwanesas. Finalmente, se exploran las implicaciones para Europa, donde las amenazas híbridas chinas plantean desafíos crecientes para la resiliencia democrática y la seguridad. El caso taiwanés emerge así como un laboratorio que permite comprender la naturaleza contemporánea de las amenazas híbridas para los sistemas democráticos.

Palabras clave:

China, Amenazas híbridas, Desinformación, Taiwán, Tres guerras.

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 People's Republic of China and the intensification of its hybrid strategy in Taiwan: doctrine, practices and implications for the European Union

Abstract:

This article analyzes the intensification of hybrid tactics by the People's Republic of China and their growing relevance in the Taiwanese context, with the aim of modifying the status quo without triggering open conflict. First, we present an approach based on the evolution of Chinese military doctrine in relation to the concepts of hybrid conflict and its equivalents—such as the doctrine of the three wars or cognitive dominance operations. Next, we analyze the Taiwanese case, examining the increasing use of coercive military maneuvers, disinformation operations, cyberattacks, legal warfare tactics, and economic instruments as incentives or punishments, as well as Taiwanese responses. Finally, we explore the implications for Europe, where Chinese hybrid threats pose growing challenges to democratic resilience and security. The Taiwanese case thus emerges as a laboratory for understanding the contemporary nature of hybrid threats to democratic systems.

Keywords:

China, Hybrid threats, Disinformation, Taiwan, Three war.

Introducción

Pekín cerró el año 2025 con dos días de maniobras militares alrededor de la isla de Taiwán bajo el nombre «Misión Justicia 2025». Estas maniobras simulaban un ejercicio de bloqueo, cerco y control de los espacios marítimo y aéreo de la isla, evidenciando la capacidad de la República Popular de China (PRC) de imponer su soberanía en el estrecho y aislar a la República de China (de ahora en adelante, Taiwán) internacionalmente sin necesidad de una invasión directa.

El 29 de diciembre de 2025, durante el primer día de estos ejercicios, el periódico ultranacionalista chino *Global Times* publicó una noticia donde se indicaba que la Guardia Costera China (GCC) iba a bloquear los puertos de Keelung (norte), Tainan, Kaoshiung (sur) y Hualien (este) de Taiwán. Después de que varios periódicos taiwaneses se hicieran eco de la noticia, la organización no gubernamental Taiwan FactCheck Center publicó una nota desmintiendo la información (Qiu, 2025). En abril de 2025, también durante otro ciclo de maniobras militares chinas en el estrecho, bulos similares sobre el bloqueo de importaciones de gas natural para la isla o sobre la cercanía de navíos chinos a las costas taiwanesas fueron igualmente difundidos y desmentidos (Li, 2025). Estos ejemplos evidencian cómo, cada vez más, los ejercicios militares chinos no solo se centran en aspectos cinéticos, sino que estos van acompañados de amenazas híbridas, como la desinformación, que buscan dividir y manipular la opinión pública, erosionar la voluntad de resistencia taiwanesa y ganar apoyos dentro de la isla.

Más allá de momentos clave de tensión, el uso de la desinformación por parte de actores chinos se ha convertido en omnipresente en Taiwán. Según datos publicados por la Oficina de Seguridad Nacional taiwanesa (2026), en 2025 se registraron más de 2,3 millones de casos de desinformación en la isla, una tendencia al alza como resultado del aumento de la presión cognitiva ejercida por Pekín. Asimismo, el uso de otras tácticas híbridas chinas hacia Taiwán también ha aumentado, con más de 2,63 millones de ciberataques hacia infraestructuras críticas al día en 2025 (Lee, 2026) o las más de cuatro mil incursiones aéreas en la Zona de Identificación de Defensa Aérea (ADIZ, por sus siglas en inglés) ese mismo año (Taiwan Plus, 2025). Todas estas operaciones comparten un objetivo: aumentar la coerción para desestabilizar la isla sin detonar un conflicto abierto, difuminando los límites entre la guerra y la paz.

Taiwán, considerada uno de los intereses fundamentales de la RPC, se ha convertido en el campo de experimentación de las agresiones híbridas chinas (Aukia, 2023). Monaghan (2019: 87) define a las amenazas híbridas como «una amplia gama de métodos no violentos dirigidos a vulnerabilidades del conjunto de la sociedad para socavar el funcionamiento, la unidad, o la voluntad de sus objetivos, a la vez que degrada y subvierte el statu quo». Hablar de tácticas híbridas y no de conflictos híbridos pone el énfasis en todo aquello que pasa fuera de un conflicto armado abierto, incluyendo aspectos como la diplomacia, la amenaza del uso de fuerza militar, la economía, el derecho, la manipulación de información o los ciberataques, capaces de promover una agenda y objetivos políticos sin recurrir a la fuerza. Se diferencia este concepto de zona gris, un término más popular en el contexto americano y japonés. Según Mumford y Carlucci (2022: 197) la «zona gris» define el espacio de competición sin un conflicto abierto, mientras que las tácticas híbridas serían las acciones por debajo de un conflicto que ayudan a un actor a alcanzar sus objetivos gradualmente, reduciendo también la capacidad de una respuesta directa.

Así, Taiwán representa un laboratorio para comprender las tácticas híbridas chinas, en especial cuando su uso está al alza en todo el mundo. Los desarrollos domésticos en la isla no son simplemente un asunto regional, sino un campo de perfeccionamiento de las tácticas de desinformación, presión económica, intimidación militar y manipulación cognitiva que después exporta de forma global, incluyendo a Europa. Mientras Bruselas se ha centrado comprensiblemente en las amenazas rusas, analizar cómo Taiwán ha desarrollado resiliencia ante estas amenazas permite anticipar y prepararse para desafíos que se intensificarán a medida que la presencia estratégica china en nuestro vecindario continúe expandiéndose.

Este artículo analiza el creciente reto que supone el uso de tácticas híbridas por parte de China, especialmente en Taiwán. Primero, contextualiza cómo los analistas chinos entienden y definen las amenazas híbridas y cómo se diferencian de otras visiones, como la rusa. Segundo, realiza un análisis sistemático sobre cómo China utiliza estas tácticas en el estrecho de Taiwán, con énfasis en retos de larga duración y nuevos desarrollos del último año. Finalmente, concluye con las implicaciones para Europa y los mecanismos existentes para enfrentar amenazas híbridas chinas.

Tácticas híbridas con características chinas: definición, literatura y diferencias con Rusia

La perspectiva china de lo híbrido

La terminología de «conflictos híbridos» y de «zona gris» no apareció en las discusiones estratégicas chinas hasta 2014, importada del debate occidental y japonés (Lin, 2022: 11). Por ello, la preocupación dominante de la literatura china se ha centrado en el uso de estas tácticas por parte de su principal rival, Estados Unidos, y del desarrollo de capacidades defensivas frente a estas. Para los analistas chinos, el origen de los conflictos híbridos está en Washington, a través de sus «operaciones militares, revoluciones de color, cambio de regímenes y documentos de defensa, en países como la antigua Checoslovaquia, Iraq, Síria, Irán, Yemen, Líbia, Afganistán, Kosovo, Venezuela y Georgia» (Saalman, 2021: 96). Para estos autores, el interés occidental por este fenómeno es el resultado del cambio en la direccionalidad de las prácticas ahora que Europa y Estados Unidos son víctimas de estas tácticas en lugar de ejercerlas.

En estos escritos, China se autopercibe como víctima de las amenazas híbridas estadounidenses, que incluyen guerras comerciales, controles de exportaciones, la manipulación de información, el uso de *software* de espionaje o el desarrollo de sistemas guiados por inteligencia artificial (IA) con el objetivo de contener el desarrollo chino y de sus capacidades militares (Berzina-Cerenkova *et al*., 2025). Pero, si Washington es el origen, Rusia es el maestro. Para los expertos chinos, mientras tanto Moscú como Pekín han sido víctima de acciones estadounidenses de desestabilización y cerco (*encirclement*), Rusia ha sido capaz de aprender de su victimización y perfeccionar estas tácticas en Ucrania y Siria.

En cambio, cuando China es acusada de utilizar estas tácticas híbridas, los analistas niegan cualquier tipo de paralelismo entre sus acciones y los conflictos híbridos. No obstante, Ong (2018) identifica dos tradiciones intelectuales que codifican lo híbrido como parte de las estrategias militares chinas. En primer lugar, las influencias de Sunzi y su *Arte de la Guerra* (2019 [siglo V a. C.]) han inspirado la búsqueda continua de la ventaja relativa frente al adversario, donde el uso de tácticas previsibles e imprevisibles acabe confundiendo, desmoralizando y, en última instancia, disuadiendo al enemigo de entrar en guerra. En segundo lugar, la tradición maoísta de la «guerra popular», que ya

integraba la propaganda junto con capacidades militares y civiles (especialmente a través de milicias) y su movilización perpetua tanto en tiempos de paz como de guerra, ha sido actualizada al contexto tecnológico actual. Así, tanto ejemplos históricos e imperiales contra invasiones norteñas, como la victoria en la guerra civil china (Baker, 2015), crean un *continuum* estratégico donde la ambigüedad, el despliegue de actores estatales e irregulares, y la fusión de métodos militares y no militares constituyen principios doctrinales fundamentales para conseguir objetivos políticos.

Esta visión se ha formalizado con la doctrina de las «tres guerras» del ELP en 2003. En 1999, dos coroneles chinos, Qiao Liang y Wang Xiangsui, publicaron la obra *Unrestricted Warfare*, donde concluían que la fuerza militar ya no era suficiente para vencer en los conflictos y, en cambio, era necesario una amalgama de tácticas militares, políticas, económicas, culturales, diplomáticas, informativas y cibernéticas para sojuzgar al enemigo. De ahí que esta nueva doctrina reconociera la necesidad de adaptarse a nuevas guerras donde la opinión pública, las instituciones o los sistemas legales pueden ser instrumentalizados. Así, el EPL se ha concentrado en desarrollar tácticas de guerras psicológicas, mediáticas y legales que complementen medidas diplomáticas, económicas y militares para cultivar un entorno estratégico favorable (PLA Daily, 2004).

Estos tres dominios —opinión pública, psicológico/cognitivo y legal— fueron definidos más concretamente en el manual de *Ciencia sobre la Estrategia Militar* (Xiao, 2015), publicado por la Universidad de Defensa Nacional del EPL. En primer lugar, la guerra por la opinión pública implica la manipulación de la información en varios canales para moldear la voluntad y percepciones de la población, tanto para mejorar la imagen de China como para insuflar divisiones internas en terceros países. En segundo lugar, la guerra psicológica busca avivar la división y sensación de impotencia en la población y las élites políticas y militares para retrasar una respuesta contundente. Finalmente, la guerra legal pretende utilizar marcos legales, tanto nacionales como internacionales, para deslegitimar y limitar un adversario a la vez que el actor híbrido avanza jurídicamente sus intereses. Un ejemplo sería la interpretación china de la subordinación de la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar al principio de soberanía para erosionar el arbitraje de La Haya a favor de Filipinas. Así, esta lucha basada en ideas y percepciones evidencia la extensión de los dominios de competición de los tradicionales dominios de tierra, mar y aire hacia

espacios no materiales, además la necesidad de una centralización y coordinación de diferentes actores a la vez.

Desde finales de la década de 2010, la vertiente informativa y cibernética ha ganado relevancia en los análisis militares chinos bajo el concepto de «operaciones de dominio cognitivo». Estas operaciones tienen como objetivo influir en la percepción y el comportamiento de otros actores a través de influir mediante emociones y estímulos cognitivos. Para ello, se beneficia de los aspectos cibernéticos —como canal a través del cual promover desinformación o realizar ciberataques— e informativos —que se centran en la forma y el control de la información (Hung y Hung, 2022)—. Así, los avances tecnológicos han consolidado la idea de que las operaciones informativas y cibernéticas actúan como «un multiplicador de fuerzas», tanto con su uso paralelo a otros elementos cinéticos —como se ha visto en la introducción en el caso taiwanés— como también de forma individual gracias a la capacidad de influenciar la opinión pública a través de las redes sociales (Saalman, 2021: 99; Beauchamp-Mustafaga, 2024).

En este aspecto, el EPL ha desarrollado una aproximación dual. Ofensivamente, despliega ataques informativos para disuadir, confundir a la población y desorientar a los decisores políticos mediante campañas coordinadas en redes sociales y el uso de *bots*, como la desinformación durante maniobras militares. Defensivamente, busca mantener una imagen positiva y controlar las narrativas sobre China, con ejemplos como la cobertura mediática china y el discurso diplomático durante las protestas de Hong Kong (2019) o la pandemia COVID-19. Y, aunque aún no existe una doctrina china conocida sobre cómo instrumentalizar las redes sociales, cada vez existen más debates en la literatura militar china sobre cómo usar la IA o el *big data* para mejorar la difusión de narrativas a objetivos específicos (*targeting*) (Berzina-Cerenkova *et al*., 2025: 40).

Más allá de las operaciones cognitivas, el dominio cibernético también se ha establecido como uno de los pilares de las acciones híbridas chinas, especialmente a través de ciberataques, el robo de propiedad intelectual y la vigilancia y espionaje, como el caso de las campañas APT (Saalman, 2021). En paralelo, los avances en IA y la inferioridad tecnológica china respecto a Estados Unidos también han propiciado un mayor desarrollo de capacidades asimétricas, con un énfasis especial en vehículos no tripulados y drones, así como IA militar —dos ámbitos que van a predominar en el futuro—. No obstante, aún no se tiene evidencia de su aplicación por el EPL más allá de

casos aislados de avistamiento de drones en Taiwán o de su uso para reconocimientos y monitoreo en el mar de China Meridional.

Pero ¿qué impulsa la predilección china por estrategias híbridas, más allá de su tradición militar? En primer lugar, la creciente rivalidad con Washington a nivel regional e internacional y la inferioridad militar china favorecen la proliferación de tácticas híbridas que buscan avanzar ciertos objetivos mediante pequeños *fait accompli* repetitivos evitando la escalada con Estados Unidos y sus aliados al mantenerse por debajo de los límites de una agresión abierta (Mazarr, Heath y Cevallos, 2018), aunque también abren la posibilidad de tensiones y choques que pueden desencadenar un conflicto. En segundo lugar, la ambigüedad de estas medidas permite comunicar explícitamente la amenaza de represalias hacia actores más débiles —como Taiwán u otros actores parte del conflicto en el Mar de China Meridional (Insisa, 2023)—, pero también permite una negación plausible para controlar el daño a su imagen internacional —aunque este segundo punto no ha sido especialmente efectivo—. En tercer lugar, la centralización de poder en China, especialmente desde la llegada de Xi Jinping al poder en 2012, favorece la capacidad de coordinación entre diferentes actores —desde diferentes Ministerios al ejército y empresas estatales— para fines comunes, especialmente en cuestiones de gran preocupación para el régimen, como Taiwán o Hong Kong. Los avances hacia una fusión civil-militar también están facilitando estas tácticas, multiplicando la pluralidad de actores implicados más allá de los estatales (Lin, 2023: 33). Finalmente, los avances tecnológicos han multiplicado y diversificado canales y formas de subversión, expandiendo el terreno de actuación, además de ofrecer nuevas técnicas innovadoras que permiten proyectar poder más allá de sus capacidades convencionales.

¿Aprendiendo del maestro? Convergencias y diferencias entre Rusia y China

La asociación estratégica sino-rusa, fortalecida, sobre todo, desde la invasión de Ucrania en 2022, exige examinar aprendizajes, convergencias y diferencias entre ambos actores híbridos. Desde 2014, Beijing ha diseccionado sistemáticamente las operaciones rusas en Crimea, las campañas de desinformación en Europa y, de manera más reciente, tanto las tácticas efectivas como los costosos errores rusos en Ucrania. Comprender este proceso de aprendizaje, pero también de diferenciación, resulta esencial para comprender cómo

actúan ambos actores y qué lecciones surgen de cara a dar una respuesta conmensurada a sus acciones.

Para comprender las convergencias sino-rusas, se debe examinar primero cómo Moscú conceptualiza los conflictos híbridos. El concepto ruso más similar al occidental, *gibridnaya voyna*, coincide con el uso común chino de este término: ambos lo interpretan como una estrategia de Occidente contra sus respectivos estados. Más allá de este uso terminológico, la comunidad militar y estratégica rusa ha desarrollado dos formas diferentes de entender los conflictos híbridos. Primero, en línea con la mal llamada doctrina Gerasimov, la guerra convencional contemporánea debe ir precedida de una fase de desestabilización política sostenida en la instrumentalización de los agravios sociales mediante métodos no convencionales, como ocurrió en Crimea. Segundo, las élites rusas han lanzado una guerra política contra Occidente sin voluntad de una invasión, pero sí construida sobre tácticas híbridas, como la desinformación o los ciberataques, para «dividir, desmoralizar y distraer» mientras Rusia reafirma su esfera de influencia (Galeotti, 2018). De esta definición, se puede extraer la existencia de un consenso sino-ruso sobre la transformación de la guerra convencional hacia su hibridación, la relevancia de la instrumentalización de la información como alternativa al conflicto militar abierto, y la utilidad de estas técnicas para erosionar crear división en sus rivales.

La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha evidenciado la creciente cooperación y convergencia entre ambos actores. Desde el inicio de la guerra, cada vez ha habido una mayor amplificación de las narrativas rusas en los ecosistemas de desinformación chinos, especialmente de narrativas que buscan deslegitimar la democracia, las instituciones occidentales o actores específicos como Estados Unidos, aunque estos episodios han sido oportunistas al compartir objetivos similares de descreditar a Washington (SEAE, 2025). No obstante, el corte de cables submarinos en el Báltico y en el estrecho de Taiwán por actores chinos y rusos demuestra la creciente coordinación en episodios de sabotaje.

Sin embargo, también existen diferencias importantes que destacar en escenarios, tácticas y objetivos específicos. En primer lugar, las amenazas híbridas rusas tienen un mayor recorrido y sofisticación en Europa (especialmente en Ucrania), en Estados Unidos (como ejemplificó la campaña de injerencia en las elecciones presidenciales de

2016) y en África (vinculadas a la presencia del Grupo Wagner), además de Asia Central. En cambio, si bien China desarrolla una campaña global que busca moldear positivamente las percepciones mundiales hacia su régimen, su teatro principal de operaciones sigue siendo Taiwán y su vecindario, donde mantiene disputas territoriales abiertas con Japón y países del Sureste Asiático. Aunque Bruselas también ha identificado a China como una creciente amenaza, es importante destacar que actualmente existen pocos casos documentados de manipulación informativa e interferencia china en el contexto europeo, sobre todo, en comparación con Rusia (SEAE, 2025; Bleyer-Simon *et al*., 2025). En concreto, destaca la operación *Paperwall*, a través de la cual diferentes actores chinos establecieron una red de ciento veintitrés medios de comunicación falsos en todo el mundo (también en Europa) (Alaphilippe, 2024), destinados a crear y amplificar contenido afín a los intereses chinos.

En segundo lugar, China representa una mayor sofisticación en el uso de tácticas híbridas que Rusia, ejemplificada por una estrategia más calculada que se expande en el tiempo a través de medidas incrementales, donde el uso de la fuerza directa es utilizado más como un instrumento de coerción y disuasión que en el caso ruso, el cual prioriza una escalada más rápida. Sin embargo, la invasión rusa de Ucrania y la incapacidad de Moscú para imponerse rápidamente han influenciado la percepción de las élites militares chinas sobre la efectividad del énfasis en medidas no convencionales en conflictos abiertos, con la excepción del dominio cognitivo (en este caso, aplicado con éxito por Washington y Kiev) (Wang y Zakheim, 2025).

En tercer lugar, Pekín prioriza el control de las narrativas para que estas le sean favorables, mientras que para Moscú la subversión y el caos tienen un mayor peso (Wallis, 2019). En esta línea, el informe del Servició Europeo de Acción Exterior (2025: 20) destaca cómo la infraestructura informativa de China se centra en reforzar sus narrativas en temas sensibles al régimen —como Xinjiang, Taiwán, Tíbet, etc.— de forma extremadamente coordinada, simultánea y centralizada, con diferentes medios oficialistas y figuras diplomáticas, apoyados por agencias de relaciones públicas chinas. Rusia, en cambio, es capaz de un mayor alcance con múltiples campañas simultáneas que responden a diferentes objetivos geopolíticos. No obstante, están apareciendo nuevas tácticas de desinformación descentralizadas chinas en Japón y Taiwán basadas contenido falso y conspiranoico que se asemejan más a las técnicas rusas (Dixon y

Beznosiuk, 2025). Así, la cooperación táctica entre ambos actores y el aprendizaje mutuo, especialmente el chino respecto a las operaciones rusas, sugieren una convergencia progresiva que podría intensificarse en el futuro.

Tácticas híbridas en el vecindario chino: el caso de Taiwán

Si bien en los últimos años la atención internacional sobre una posible invasión militar de Taiwán por parte de la RPC ha ido en aumento, este enfoque puede resultar limitado para entender las dinámicas híbridas actuales que definen este conflicto. Según Cui Lei (Cui, 2021), investigador del *think tank* vinculado al Ministerio de Asuntos Exteriores chino, la estrategia de Pekín continúa guiándose por la máxima de Sunzi de «ganar sin librar batalla».

En este contexto, la cuestión de Taiwán —caracterizada por una soberanía contestada, tensiones identitarias, el respaldo militar estadounidense y los profundos vínculos económicos y sociales con China continental— se ha convertido en el escenario privilegiado para el despliegue de tácticas híbridas. Desde principios del siglo XXI, la estrategia de reunificación china ha articulado sistemáticamente medidas militares convencionales con operaciones de desinformación, ciberataques, incentivos económicos y manipulación del marco legal, con el objetivo de explotar vulnerabilidades específicas de la sociedad taiwanesa. Esta combinación de instrumentos coercitivos y persuasivos refleja tanto la doctrina china de las «tres guerras» (guerra psicológica, mediática y legal) como la conceptualización occidental de amenazas híbridas.

Cabe destacar que la implementación de esta estrategia híbrida requiere una coordinación interinstitucional transversal dentro del aparato estatal chino, que involucra a la Oficina de Asuntos de Taiwán, el Departamento de Trabajo del Frente Unido, el EPL (incluidas la GGC y las milicias marítimas) y el Departamento de Propaganda, entre otros actores estatales y civiles (Hung y Hung, 2022; Grossman, 2025). Esta arquitectura institucional refleja la naturaleza integral de la estrategia china, que trasciende el ámbito puramente militar para abarcar múltiples dimensiones del poder estatal.

En este contexto, pueden identificarse tres fases en la estrategia híbrida china hacia Taiwán, moduladas por las preferencias del liderazgo de Pekín, los desarrollos políticos en Taiwán y el incremento progresivo del poder y las capacidades chinas. La primera

fase (1995-2008) se caracterizó por un enfoque abiertamente coercitivo mediante presión militar y legal, con episodios como la tercera crisis del estrecho (1995-1996). Esta postura se moderó significativamente con la llegada al poder del candidato del partido nacionalista chino, el Kuomintang (KMT), Ma Ying-jeou (2008-2016), cuya disposición al acercamiento con el continente propició un periodo de relativa distensión. Sin embargo, la elección de Tsai Ing-wen en 2016 y su posterior sucesión por Lai Ching-te en 2024 —ambos del soberanista Partido Progresista Democrático (PPD)— marcó el inicio de una tercera fase caracterizada por la intensificación y diversificación de las medidas de presión e injerencia. Estas abarcan desde incursiones militares en el espacio aéreo y marítimo taiwanés hasta coerción económica, campañas de desinformación, ciberataques y manipulación del marco legal internacional. Si bien hacer un análisis exhaustivo de estas tres fases sería imposible en este artículo, a continuación, se analiza y destacan los principales desarrollos de los últimos años, así como la continuidad de ciertas medidas desde principios de este siglo.

Medidas militares

Desde 2019, China ha intensificado visiblemente la coerción hacia Taiwán, cuando los aviones de las fuerzas aéreas chinas comenzaron a cruzar de forma rutinaria la ADIZ taiwanesa sin comunicación ni autorización previa de Taipéi. Pero la visita de Nancy Pelosi, entonces presidenta de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, en agosto de 2022 marcó un punto de inflexión. En respuesta a dicha visita, Pekín ejecutó maniobras militares sin precedentes de encierre y cerco por mar y aire alrededor de Taiwán mediante seis áreas de control que rodeaban Taiwán —abarcando extensivamente por primera vez el sur y el este de la isla—, demostrando por primera vez su capacidad de imponer un bloqueo a la isla. Además, el despliegue masivo de casi cincuenta aviones de combate transgredió tanto la ADIZ como la línea media del estrecho de Taiwán, una frontera informal que hasta entonces ambas partes habían respetado para evitar escaladas. Adicionalmente, el EPL lanzó por primera vez misiles balísticos sobre el espacio aéreo taiwanés, algunos de los cuales cayeron en aguas japonesas (Grossman, 2025).

En paralelo, también se avistaron drones cerca de diferentes islas taiwanesas por primera vez en julio y agosto de 2022, antes y después de la visita de Pelosi. Si bien las incursiones se mantuvieron durante varias semanas, acompañadas de campañas de desinformación sobre la incapacidad taiwanesa de responder, con el objetivo de reducir el apoyo y avivar un sentimiento de humillación en la población (DW, 2022), el derribo de un dron civil por las Fuerzas Armadas taiwanesas el 1 de septiembre de 2022 cesó todo tipo de despliegue hasta 2024, cuando se registraron media docena de incursiones nuevamente (Fan, 2025). Aunque en algunos de los casos estos drones han sido posteriormente atribuidos a civiles, estas actividades están dotadas de la ambigüedad propia de las amenazas híbridas, donde la atribución es difusa, pero que, en combinación con otros factores de presión, contribuyen a generar una sensación de inseguridad en la población taiwanesa.

Desde entonces, el EPL ha realizado ejercicios similares anualmente para combatir a las «fuerzas separatistas taiwanesas» (Koh, 2025), normalizando de manera progresiva este elevado nivel de coerción y de amenaza. Entre estos ejercicios destacan las dos maniobras ejecutadas en 2024 como respuesta directa a eventos políticos de alto nivel: el discurso de toma de posesión del presidente Lai Ching-te en mayo de ese año, y su posterior discurso durante el Día Nacional en octubre. En ambos casos, el Ejército chino cercó la isla de Taiwán, además de los archipiélagos de Matsu y Kinmen, mediante el despliegue simultáneo de fuerzas navales y aéreas, en combinación con múltiples incursiones en el espacio aéreo taiwanés. Significativamente, estos ejercicios también incorporaron a la GGC de manera prominente, que llegó a realizar operaciones en las costas de Hualien, en el este de Taiwán, difuminando deliberadamente la distinción entre fuerzas militares y paramilitares (Grossman, 2025).

No obstante, el último de estos ejercicios, realizado los días 29 y 30 de diciembre de 2025, ha establecido un nuevo precedente. A diferencia de los anteriores, que respondían a eventos políticos internos taiwaneses, estas maniobras militares ocurrieron como respuesta a la aprobación del mayor paquete de armamento estadounidense para Taiwán, valorado en 11 100 millones de dólares (Hawkins, 2025), y en medio de una disputa diplomática entre Pekín y Tokio, tras la confirmación del potencial apoyo militar de Japón a Taiwán en caso de invasión por la primera ministra japonesa, Takaichi Sanae. En este caso, el Ejército chino impuso ocho zonas marítimas de bloqueo —el mayor

número hasta la fecha—, destinadas específicamente a controlar los principales puertos de la isla. Durante las maniobras, participaron fuerzas navales (sin participación de portaaviones, que sí fueron desplegados en 2024 y en abril de 2025), aéreas y de la GCC, además del de cuatro navíos para asaltos anfibios y el lanzamiento de cohetes de alcance medio (Military News Agency, 2025), denotando las capacidades necesarias para una invasión de la isla. En esta ocasión, se añadió una señal dirigida a Tokio y Washington: bajo la retórica de disuadir la «interferencia extranjera», Pekín demostró su capacidad para aislar completamente la isla de cualquier apoyo externo en las fases iniciales de un conflicto. Así, China consigue reducir el espacio estratégico de Taiwán y la sensación de amenaza progresivamente sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza directo y tanteando los límites de la paz.

Medidas no-militares: *lawfare*, economía y desinformación

Mientras las acciones de coerción militar constituyen un ejemplo paradigmático de operaciones que difuminan los límites entre la guerra y la paz sin llegar a un conflicto abierto, las relaciones a través del estrecho están cada vez más mediadas por actividades no militares con un claro componente cognitivo dirigido a desmoralizar y disuadir a la población taiwanesa.

En primer lugar, Pekín ha desplegado múltiples tácticas de guerra legal (*lawfare*) mediante el establecimiento de medidas legales domésticas y el avance de interpretaciones del derecho internacional destinadas a delimitar el contexto de acción y el marco cognitivo tanto de Taipéi como de la comunidad internacional. Estas medidas persiguen tres objetivos principales: enmarcar las relaciones entre Pekín y Taipéi como una disputa interna china; promover el aislamiento internacional de la isla mediante el (des)reconocimiento diplomático por parte de otros estados, y evitar cualquier movimiento hacia la autodeterminación taiwanesa (West e Insisa, 2024).

En concreto, la adopción por la PRC de la Ley Antisecesión de 2005, durante el momento álgido del movimiento independentista taiwanés bajo la presidencia de Chen Shui-bian (2000-2008), estableció dos condiciones para justificar el uso de la fuerza contra la isla: (1) la declaración de independencia formal por parte de Taipéi, y (2) el agotamiento de toda vía pacífica para lograr la reunificación. Si bien esta medida no legitima el uso de la

fuerza bajo el derecho internacional, cumple una función de disuasión cognitiva hacia actores domésticos e internacionales al establecer las consecuencias de cualquier movimiento autodeterminista desde Taipéi, creando la equivalencia de que toda acción hacia la independencia desencadenaría inevitablemente un conflicto armado. La efectividad de esta estrategia de *lawfare* se evidencia en datos de la Encuesta de Seguridad Nacional en Taiwán realizada por la Universidad de Duke: a finales de 2020 (Duke University, 2020), un 61,8 % de la población taiwanesa consideraba que China atacaría la isla si se declarara la independencia, demostrando cómo el marco legal chino ha moldeado las percepciones de riesgo en la sociedad taiwanesa.

En segundo lugar, las medidas económicas, tanto incentivos como mediante la instrumentalización de las dependencias, desempeñan un papel central en la estrategia híbrida china. Durante el periodo de 2008-2016, la relación a ambos lados del estrecho estuvo marcada por una intensa integración económica, con hitos como la adopción del Acuerdo Marco de Cooperación Económica en 2010, que reducía barreras arancelarias y buscaba facilitar la inversión a través del estrecho. Sin embargo, la movilización estudiantil del Movimiento de los Girasoles en 2014 que ocupó el yuan legislativo para impedir la ratificación del Acuerdo de Comercio de Servicios a través del Estrecho y la subsecuente llegada a la presidencia del PPD con Tsai Ing-wen en 2016 pondrían fin a esta etapa de acercamiento.

Desde entonces, la RPC ha mantenido una estrategia dual: por un lado, ha adoptado diferentes paquetes de medidas para promover los intercambios económicos y culturales —como las veintiséis medidas de 2019 (Aspinwall, 2019) o los once incentivos de 2020— que tienen como objetivo cooptar el apoyo de sectores clave dentro de la sociedad taiwanesa, particularmente políticos, empresarios y jóvenes. Estas iniciativas incluyen políticas preferenciales que otorgan condiciones similares de residencia a ciudadanos taiwaneses que residen en el continente, o garantizan las mismas condiciones para las empresas taiwanesas que a sus equivalentes continentales para participar en proyectos estratégicos como el Made in China 2025 o la Iniciativa de la Franja y la Ruta (West e Insisa, 2024). Por otro lado, Pekín no ha dudado en instrumentalizar el comercio de manera punitiva, especialmente mediante la imposición de medidas fitosanitarias selectivas contra productos agrícolas y alimentarios de regiones más favorables al PPD, como la prohibición de importaciones de piñas en 2021 bajo el pretexto de «seguridad

alimentaria», aunque estas han llegado a expandirse a más de 169 diferentes productos en 2024 (Attrill, 2025).

Si bien todas estas medidas tienen en común la voluntad de erosionar la convicción taiwanesa de resistir a las maniobras de Pekín y ahondar en las divisiones sociales existentes, su efectividad está estrechamente vinculada con la guerra informativa y de desinformación que asola la isla. Aunque la propaganda pro-China ha sido un aspecto constante desde los años cincuenta, la dimensión informativa se ha transformado desde 2018, cuando una campaña de desinformación con origen en el continente aupó al candidato del KMT Han Kuo-yu a la alcaldía de Kaohsiung (Huang, 2019).

Según datos de la Oficina de Seguridad Nacional taiwanesa (Oficina de Seguridad Nacional, 2025), los patrones de desinformación de 2024 se centraron en tres temas principales: el escepticismo hacia la solidez del apoyo estadounidense, la desconfianza hacia el ejército y la oposición al Gobierno de Lai Ching-te. Estas campañas fueron activadas paralelamente a las elecciones taiwanesas de enero de 2024, durante las dos maniobras militares chinas de mayo y octubre de 2024 y la campaña electoral estadounidense. Por ejemplo, en los meses antes a los comicios taiwaneses, la desinformación creció un 40 %[1], y continuó tras la celebración de las elecciones con noticias falsas sobre el supuesto fraude electoral (Taiwan FactCheck Center, 2024). Yu, investigadora del Taiwan Information Environment Research Center, identificó como a lo largo de los últimos cinco años, actores chinos habían estado propagando narrativas para erosionar la imagen de Estados Unidos en la isla en aspectos tan diferentes como el apoyo a Ucrania, las inversiones de la empresa de semiconductores TSMC en Arizona o las visitas de mandatarios a la isla. En este aspecto, más que crear nuevas narrativas, los actores implicados se limitaban a amplificar voces taiwanesas locales con mensajes a afines, ya existe un nivel de desconfianza autóctono hacia el compromiso de Washington previo a estas campañas de desinformación. En 2025, el auge de la inteligencia artificial generativa y la multiplicación de actores —desde *microinfluencers* a tertulianos— han amplificado informaciones falsas, especialmente en relación con

[1] Citado en *In a savvy disinformation offensive, China takes aim at Taiwan elections*. Disponible en: https://merics.org/sites/default/files/2023-12/MERICS%20Report%20Disinformation%20Taiwan%20December%202023.pdf

propuestas legislativas sobre la recuperación de tribunales militares o de recortes presupuestarios nacionales (Li, 2025).

¿Hasta qué punto ha conseguido Pekín sus objetivos mediante estas tácticas híbridas? Los principales éxitos se encuentran en el creciente aislamiento de Taiwán (solo trece países reconocen diplomáticamente a la isla) y la modificación del *statu quo* en el estrecho con la constante escalada militar sin una respuesta internacional lo suficiente disuasoria o de apoyo a Taipéi. Sin embargo, no ha conseguido conquistar las mentes y los corazones de los taiwaneses: según datos de la Universidad Nacional de Chengchi, solo el 7,2 % de la población quiere la reunificación con China, mientras una gran mayoría (81,7 %) prefiere el mantenimiento del *statu quo* a fecha de diciembre de 2025 (Universidad Nacional de Chengchi, 2025). En el ámbito de la desinformación, las campañas más visibles a favor de candidatos nacionalistas en las elecciones de 2020 y 2024 no consiguieron la presidencia al KMT. Hung y Hung (2022) demuestran que los mensajes pro-China solo sirven para solidificar el apoyo de personas ya afines a Pekín, aunque sí que han alimentado la división y polarización interna, cumpliendo con uno de los objetivos estratégicos de estas operaciones.

¿Cómo responde Taiwán a las amenazas híbridas de China?

Este fracaso relativo de las operaciones chinas puede atribuirse en gran medida al conjunto de medidas que han puesto en marcha diferentes actores taiwaneses. En el ámbito militar, el presidente Lai Ching-te ha anunciado un aumento de su presupuesto de defensa hasta el 3,3 % del PIB para 2026 y un 5 % para 2030, además de un presupuesto extraordinario adicional de cuarenta mil millones de dólares destinado a adquirir equipamiento que facilite una estrategia asimétrica frente a China, incluyendo el desarrollo de un sistema antiaéreo similar al israelí, el T-Dome (Lee, 2026). Además, también han reformulado los ejercicios anuales Han Kuang para poner un mayor énfasis las amenazas híbridas (Dotson y Harman, 2025). No obstante, a pesar de los compromisos asumidos de adoptar una estrategia «puercoespín», sectores de la élite política y militar taiwanesa siguen ofuscadas en una planificación tradicional que prioriza armamento pesado y convencional en lugar de invertir más en defensas aéreas y navales movibles, o drones y vehículos sin tripulación (Grieco y Slingbaum, 2025). Además, la

oposición del KMT y el Partido Popular Taiwanés han tratado de bloquear y reducir el presupuesto de defensa previsto para 2026 en el marco del yuan legislativo —el parlamento taiwanés—, limitando las ambiciones del presidente Lai (Valentine, 2026).

Pero más allá de la defensa, Taipéi se ha convertido en un líder internacional en la lucha contra la desinformación y la injerencia externa. En primer lugar, la administración de Lai ha promovido medidas para una mayor coordinación interministerial, además de crear nuevas agencias, como el Centro para la Investigación sobre las Tácticas de Guerra Cognitiva, adscrito al Ministerio de Justicia (Sang, Thien y Nhi, 2024). Además, aunque no se ha materializado, Taipéi propuso la creación de un centro internacional sobre el análisis y la lucha contra la desinformación china junto con otros socios democráticos alrededor del mundo (Chan, 2024). En segundo lugar, las autoridades taiwanesas han adoptado tres leyes —la Ley de Medios Públicos (2018), la Ley para el Mantenimiento del Orden Social (2019) y la Ley Anti-Infiltración (2020)— destinadas a luchar contra la desinformación y la injerencia en los medios de comunicación, actores políticos y grupos de presión, imponiendo medidas de transparencia, así como limitando las donaciones financieras para ciertos sectores. En tercer lugar, ha prohibido algunas plataformas chinas, como iQIYI (el equivalente de YouTube de Baidu) o Tencent video en la isla, aunque no sin críticas por sus implicaciones en la libertad de expresión. Finalmente, también ha establecido un currículum específico para la alfabetización mediática en escuelas primarias y secundarias para familiarizar a la población en cómo detectar información falsa.

La sociedad civil taiwanesa también está cada vez más movilizada. Por una parte, Taiwán ha desarrollado uno de los ecosistemas más activos en la verificación de datos, con organizaciones como el Taiwan FactCheck Center, CoFacts o Doublethink Lab. Estos grupos autofinanciados han desarrollado múltiples estrategias para dar respuesta al reto de la desinformación, con presencia tanto en redes sociales como con una colaboración estrecha con la Oficina de Seguridad Nacional, ofreciendo apoyo en la verificación de campañas de desinformación tras ser identificadas (Zhang, 2020; Harper, 2025).

Por otra parte, a raíz de la invasión rusa de Ucrania, ha habido un auge de organizaciones de sociedad civil dedicadas a educar al público taiwanés sobre cómo prepararse y reaccionar en el caso de una guerra. Estas organizaciones se centran en

ofrecer conocimientos básicos, tanto en aspectos militares, el uso de armas, la preparación de kits de supervivencia o de primeros auxilios, pero también de apoyo psicológico a través de cursos, charlas y formaciones realizadas por activistas, militares retirados y expertos trabajando en el campo de la seguridad y la inteligencia (Liu, 2023). En este aspecto, el 1 de enero de 2022, el Gobierno de Tsai estableció la Agencia de Movilización de Defensa Total bajo el Ministerio de Defensa Nacional, dedicada a mejorar la capacidad de los reservistas y mejorar la preparación en caso de guerra de la población más allá de las estructuras militares, creando mayores sinergias con estos grupos de defensa civil y priorizando un enfoque de toda la sociedad (*whole-of-society*) (Liu, 2023: 110).

Conclusiones e implicaciones para la Unión Europea

Este artículo detalla la intensificación de la estrategia híbrida china, tanto en su desarrollo teórico y académico como en su creciente despliegue en el estrecho de Taiwán. Mediante la repetición y escalada de maniobras militares o la omnipresencia de campañas de desinformación que buscan desmoralizar a su población, Pekín aspira a obtener pequeñas victorias, transformando el *statu quo* mientras se prepara para un posible bloqueo de la isla. Ahora bien, mientras China continúa moviéndose en un contexto de guerra improbable y paz imposible, esta confrontación se extiende sin una victoria clara, avivando aprendizajes para ambos lados: mientras Pekín aprende de Rusia y despliega tácticas similares en otros escenarios geopolíticos, Taipéi también innova en resiliencia democrática y medidas de respuesta que limitan los avances y los intereses de Pekín —pese a no poder acabar con ellos—.

Este caso tiene implicaciones importantes para Europa. Las democracias alrededor del mundo se enfrentan al aumento de amenazas híbridas que atacan al corazón del proyecto democrático y de seguridad. En palabras de Kaja Kallas, alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la Unión Europea, estos ataques representan un «peligro extremo» (Vinocur, 2025) del cual es necesario protegerse y no aceptar como una «nueva normalidad» (Reuters, 2025).

Más allá de los intereses europeos en Taiwán, desde semiconductores a la libre navegación en el estrecho, el incremento de amenazas híbridas en la isla constituye tanto

una advertencia como una oportunidad de aprendizaje. Por una parte, Europa no es ajena a esta realidad ni a los retos que suponen las amenazas híbridas de China para la seguridad y la calidad democrática de nuestro continente, como demuestran las referencias explícitas al uso de operaciones de influencia y desinformación de actores chinos por parte del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE, 2025) o de la Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad (ENISA, 2025). Bruselas debe prepararse a los futuros retos, pero también debe ofrecer una oposición firme a la coerción china, tanto dentro de sus fronteras como alrededor del mundo para mejorar la disuasión conjunta.

Por otra, Taiwán puede ofrecer lecciones (al igual que recibirlas) sobre cómo cooperar y hacer frente a estas amenazas. Espoleada por la anexión rusa de Crimea en 2014, la Unión Europea lleva preparándose para dar respuesta a estos retos, con el establecimiento de mecanismos de investigación y concienciación de estas amenazas, la creación de células especializadas tanto en el SEAE, y una mayor cooperación y coordinación con la OTAN (Brunet, 2025). La invasión rusa de Ucrania en 2022 no ha hecho más que apremiar la necesidad de profundizar aún más en este aspecto, lo que ha llevado a hitos como la creación del EU Hybrid Toolbox (2022) para garantizar una mayor coordinación en respuestas conjuntas europeas o la adopción de medidas sectoriales como la directiva NIS2 para enfrentarse a los ciberataques o la Ley de Servicios Digitales que contiene medidas específicas para detener la propagación de desinformación en redes sociales. No obstante, la coordinación exitosa del enfoque de *whole-of-society,* la creación de un centro internacional de coordinación frente a la desinformación y el desarrollo de capacidades de la población a través de la alfabetización tecnológica ofrecen ejemplos de buenas prácticas a explorar en el contexto europeo.

En conclusión, el laboratorio híbrido que hoy representa Taiwán no solo anticipa las formas de coerción del siglo XXI, sino que también ilumina los caminos posibles para contrarrestarlas. Mirar hacia Taipéi implica reconocer que la defensa democrática no solo depende de la seguridad tradicional, sino en la fortaleza de nuestras sociedades, la coordinación entre instituciones y la rapidez con la que seamos capaces de detectar, resistir y adaptarnos a amenazas difusas pero persistentes.

Bibliografía

Alaphilippe, A. (2024). Paperwall: Chinese information operation targets Belgium and Luxembourg [en línea]. *EU DisinfoLab.* [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.disinfo.eu/paperwall-chinese-information-operation-targets-belgium-and-luxembourg

Aspinwall, N. (2019). Taiwan Rebukes Beijing's New 26 Measures for Cross-Strait Exchanges [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://thediplomat.com/2019/11/taiwan-rebukes-beijings-new-26-measures-for-cross-strait-exchanges/

Attrill, N. (2025). To counter China's coercion of Taiwan, we must track it better [en línea]. *The Strategist*. ASPI. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.aspistrategist.org.au/to-counter-chinas-coercion-of-taiwan-we-must-track-it-better/

Aukia, J. (2023). *China's hybrid influence in Taiwan: Non-state actors and policy responses. Hybrid CoE Research Project 9* [en línea]. The European Centre of Excellende for Countering Hybrid Threats. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2023/04/20230406-Hybrid-CoE-Research-Report-9-Chinas-hybrid-influence-in-Taiwan-WEB.pdf

Baker, B. D. (2015). Hybrid Warfare With Chinese Characteristics [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://thediplomat.com/2015/09/hybrid-warfare-with-chinese-characteristics/

Beauchamp-Mustafaga, N. (2024). *Exploring the Implications of Generative AI for Chinese Military Cyber-Enabled Influence Operations: Chinese Military Strategies, Capabilities, and Intent* [en línea]. Santa Monica, California, Rand Corporation. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/testimonies/CTA3191-1.html

Berzina-Cerenkova, U. A. *et al*. (2025). *Capturing FIMI in Strategic and Military Doctrines of Russia and China*. *De-CONSPIRATOR* [en línea]. Unión Europea. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://deconspirator.eu/wp-content/uploads/2025/10/WM_D2_3.pdf

Bleyer-Simon, K. (ed.) (2025). *Literature review on actors of disinformation in the European Union* [en línea]. European Digital Media Observatory Policy Report - European University Institute [Consulta: 2026]. Disponible en: https://edmo.eu/publications/literature-review-on-actors-of-disinformation-in-the-european-union/

Brunet, B. (2025). *Strengthening Europe's Actions Against Hybrid Threats: Setting Up a PROTEUS Programme* [en línea]. IE University, Global Policy Center. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.ie.edu/gpc/publications/strengthening-europes-actions-against-hybrid-threats-setting-up-proteus-programme/

Chan, E. (2024). Taiwan aims to build global platform to counter disinformation [en línea]. *Radio Free Asia.* [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.rfa.org/english/news/china/taiwan-disinformation-03202024042824.html

Cui, L. (2021). Mainland China is in no position to take Taiwan by force [en línea]. *East Asia Forum*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://eastasiaforum.org/2021/02/26/mainland-china-is-in-no-position-to-take-taiwan-by-force/

Dixon, W. y Beznosiuk, M. (2025). A New Axis of Disinformation: What Europe Must Do Now [en línea]. ISPI. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.ispionline.it/en/publication/a-new-axis-of-disinformation-what-europe-must-do-now-225219

Dotson, J. y Harman, J. (2025). Taiwan's Military Shows New Areas of Focus in a More Ambitious 2025 Han Kuang Exercise [en línea]. *Global Taiwan Brief*. Global Taiwan Institute. 10(16). [Consulta: 2026]. Disponible en: https://globaltaiwan.org/2025/08/2025-han-kuang-exercise/

Duke University (2020). *Taiwan National Security Survey* [en línea]. Taiwan National Security Studies, Duke University. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://sites.duke.edu/tnss/

DW. (2022). 中國無人機近拍金門崗哨 台證實士兵丟石驅離 [en línea]. *Deutsche Welle*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.dw.com/zh-hant/%E4%B8%AD%E5%9C%8B%E7%84%A1%E4%BA%BA%E6%A9%9F%E8%BF%91%E6%8B%8D%E9%87%91%E9%96%80%E5%B4%97%E5%93%A8-%E5%8F%B0%E8%AD%89%E5%AF%A6%E5%A3%AB%E5%85%B5%E4%B8%9F%E7%9F%B3%E9%A9%85%E9%9B%A2/a-62919661

ENISA. (2025). *ENISA Threat Landscape 2025* [en línea]. Agencia Europea de Ciberseguridad. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/2026-01/ENISA%20Threat%20Landscape%202025_v1.2.pdf

Fan, Y. A. (2025). PRC Gray Zone Activities Against Taiwan: Civilian Drone Incursions [en línea]. *Jamestown - China Brief*. 24(24). [Consulta: 2026]. Disponible en: https://jamestown.org/prc-gray-zone-activities-against-taiwan-civilian-drone-incursions/

Galeotti, M. (2018). (Mis)Understanding Russia's Two 'Hybrid Wars' [en línea]. *Eurozine*. [Consulta: 2026]. Disponible en: www.eurozine.com/misunderstanding-russias-two-hybrid-wars/

Grieco, K. A. y Slingbaum, H. (2025). Taiwan's Squandered Defensive Potential [en línea]. Stimson Center. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.stimson.org/2025/taiwans-squandered-defensive-potential/

Grossman, D. (2025). *The Chinese Communist Party's Gray Zone Tactics Against Taiwan* [en línea]. Washington, DC, Global Taiwan Institute. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://globaltaiwan.org/wp-content/uploads/2025/03/OR_CCP-Gray-Zone-Tactics-Against-TW.pdf

Harold, S. W., Beauchamp-Mustafaga, N. y Hornung, J. W. (2021). *Chinese Disinformation Efforts On Social Media* [en línea]. Santa Monica, California, Rand Corporation. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR4300/RR4373z3/RAND_RR4373z3.pdf

Harper, C. (2025). How Taiwan Is Trying to Defend Its Democracy From Mis- and Disinformation [en línea]. *The Diplomat*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://thediplomat.com/2025/09/how-taiwan-is-trying-to-defend-its-democracy-from-mis-and-disinformation/

Hawkins, A. (2025). US announces more than $10bn of arms sales to Taiwan. *The Guardian*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2025/dec/18/us-announces-more-than-10bn-of-arms-sales-to-taiwan

Huang, P. (2019). Chinese Cyber-Operatives Boosted Taiwan's Insurgent Candidate [en línea]. *Foreign Policy*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2019/06/26/chinese-cyber-operatives-boosted-taiwans-insurgent-candidate/

Hung, T.-C. y Hung, T.-W. (2022). How China's Cognitive Warfare Works: A Frontline Perspective of Taiwan's Anti-Disinformation Wars. *Journal of Global Security Studies*. 7(4), pp. 1-18. DOI: https://doi.org/10.1093/jogss/ogac016

Insisa, A. (2023). Hybrid after All: The 'Grey Zone', the 'Hybrid Warfare' Debate, and the PLA's Science of Military Strategy. *Defence Strategic Communications*. Vol. 12, pp. 165-186DOI: 10.30966/2018.RIGA.12.8

Koh, E. (2025). China holds military drills around Taiwan as warning to 'separatist forces' [en línea]. *BBC*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c87l7xjp235o

Lee, Y. (2026). Chinese cyberattacks on Taiwan infrastructure averaged 2.6 million a day in 2025, report says [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/chinese-cyberattacks-taiwan-infrastructure-averaged-26-million-day-2025-report-2026-01-05/

Lee, Y. y Blanchard, B. (2025). Taiwan plans extra $40 billion in defence spending to counter China [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/china/taiwan-president-says-he-will-propose-extra-40-billion-defence-spending-2025-11-25/

Li, W.-P. (2025). Analysis of Chinese-language False Information Trends: January-June 2025 [en línea]. Taiwan FactCheck Center. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://en.tfc-taiwan.org.tw/chinese-disinformation-trends-analysis-jan-jun-2025/

Lin, B. *et al*. (2022). *Competition in the Gray Zone* [en línea]. Santa Monica, California, RAND. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA594-1.html

Liu, W. (2023). The mundane politics of war in Taiwan: Psychological preparedness, civil defense, and permanent war. *Security Dialogue*. Sage Journals. 55(1). DOI: https://doi.org/10.1177/09670106231194908

Mazarr, M. J., Heath, T. R. y Cevallos, A. (2018). *China and the International Order*. Santa Monica, CA, RAND Corporation.

Military News Agency. (2025). 中共針對性軍演　國防部：沉著應處確保國家安全 - 國防部軍事新聞通訊社 [en línea]. Agencia de Noticias Militar de la República de China. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://mna.mnd.gov.tw/news/detail/?UserKey=cb32e627-ce3d-4823-aa16-d490cd4e7b39

Monaghan, S. (2019). Countering Hybrid Warfare: So What for the Joint Force? *PRISM*. 8(2), pp. 82-98.

Mumford, A. y Carlucci, P. (2022). Hybrid warfare: The continuation of ambiguity by other means. *European Journal of International Security*. Cambridge University Press. 8(2), pp. 192-206. DOI: https://doi.org/10.1017/eis.2022.19

Oficina de Seguridad Nacional. (2025). China's disinformation dissemination patterns in 2024 [en línea]. Oficina de Seguridad Nacional. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.nsb.gov.tw/en/assets/documents/%E6%96%B0%E8%81%9E%E7%A8%BF/1eeba30c-ebf8-459a-8fe3-ed2a54cb4ca0.pdf

—. (2026). Analysis of China's Cognitive Warfare Tactics Against Taiwan in 2025 [en línea]. Ministerio de Defensa de la República de China. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.globalsecurity.org/intell/library/reports/2026/2025-china-cognitive-warfare-tactics-against-taiwan_nsb_20260110.pdf

Ong, W. (2018). The rise of hybrid actors in te Asia-Pacific. *The Pacific Review*. 31(6), pp. 740-761. DOI: https://doi.org/10.1080/09512748.2018.1513549

PLA Daily. (2004). 中国人民解放军开始"三战"的研究和训练 [en línea]. *Sina.cn*. [Consulta: 2026]. Disponible en: http://mil.news.sina.com.cn/2004-07-16/1738210714.html

Qiao, L. y Wang, X. (1999). *Unrestricted warfare*. Brattleboro, Vt Echo Point Books & Media, Llc.

Qiu, S. (2025). 共軍演習期間台灣各大港口船隻可進出，未被中國海警封鎖 [en línea]. Taiwan FactCheck Center. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://tfc-taiwan.org.tw/fact-check-reports/taiwan-ports-not-blocked-by-chinese-coast-guard/

Reuters. (2025). Hybrid threats cannot be accepted as new normal, EU's Kallas says [en línea]. *Reuters*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.reuters.com/world/hybrid-threats-cannot-be-accepted-new-normal-eus-kallas-says-2025-11-14/

Saalman, L. (2021). China and its hybrid warfare spectrum. En: Weissman, M. *et al*. (eds.). *Hybrid Warfare: Security and Asymmetric Conflict in International Relations*. Londres, I. B. Tauris, pp. 95-112.

Sang, H.T., Thien, T.T. y Nhi, L.T.Y. (2024). How Taiwan fights the disinformation war [En línea]. *Lowy Institute-The Interpreter* [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/how-taiwan-fights-disinformation-war

Servicio Europeo de Acción Exterior. (2025). *3rd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats* [en línea]. Bruselas, Servicio Europeo de Acción Exterior. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/2025/EEAS-3nd-ThreatReport-March-2025-05-Digital-HD.pdf

Sunzi. (2019). *L' Art de la guerra de Sunzi*. Barcelona, Publicacions Abadia de Montserrat.

Taiwan Plus. (2025). Why Does China Intrude Into Taiwan's Air Defense Identification Zone? [en línea]. *TaiwanPlus*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.taiwanplus.com/news/taiwan-news/military/251021002/why-does-china-intrude-into-taiwans-air-defense-identification-zone

Taiwan FactCheck Center. (2024). 網傳影片「這不是作票！什麼才是作票? [en línea]. Taiwan FactCheck Center. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://tfc-taiwan.org.tw/fact-check-reports/migration-10259/

Universidad Nacional de Chengchi. (2025). Changes in the Unification – Independence Stances of Taiwanese as Tracked in Surveys by Election Study Center (1994-2025.12) [en línea]. Election Study Center, National Chengchi University. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://esc.nccu.edu.tw/upload/44/doc/6963/Tondu202512.png

Valentine, Ashish. (2026) The Taiwanese president's proposal to hike defense spending faces gridlock at home [en línea]. *NPR* [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.npr.org/2026/01/22/nx-s1-5683130/taiwan-defense-spending

Vinocur, N. (2025). Hybrid attacks are 'extreme danger' for EU, says top diplomat as Putin threat grows [en línea]. *Politico*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.politico.eu/article/hybrid-attacks-extreme-danger-top-eu-diplomat-kallas-threat-putin-russia-grows/

Wallis, J. (2019). China and Russia aren't the same when it comes to information warfare [en línea]. *The Strategist*. ASPI. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.aspistrategist.org.au/china-and-russia-arent-the-same-when-it-comes-to-information-warfare/

Wang, H. y Zakheim, B. (2025). *China's Lessons from the Russia-Ukraine War*. Santa Monica, California, *RAND.*

West, M. J. y Insisa, A. (2024). Reunifying Taiwan with China through Cross-Strait Lawfare. *The China Quarterly*. Cambridge University Press. Vol. 257, pp. 186-201. DOI: https://doi.org/10.1017/s0305741023000735

Xiao, T. (ed.). (2015). *Science of Military Strategy*. Beijing, National Defense University Press.

Zhang, L. (2020). How to Counter China's Disinformation Campaign in Taiwan [en línea]. *Military Review*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.armyupress.army.mil/Journals/Military-Review/English-Edition-Archives/September-October-2020/Zhang-Disinformation-Campaign/

*Inés Arco Escriche**
Investigadora, Barcelona Centre for International Affairs (CIDOB)

Documento
Análisis

45/2026 3 de junio de 2026

Javier Fernández Aparicio y Harsh Pandey

El concepto de potencia media y sus estrategias: estudio de casos



El concepto de potencia media y sus estrategias: estudio de casos

Resumen:

El artículo analiza el papel de las potencias medias en un contexto internacional marcado por la fragmentación geopolítica, la rivalidad entre grandes potencias y el debilitamiento del orden liberal internacional. Partiendo de los casos de España, Canadá, India, Brasil, Turquía y ASEAN se sostiene que el comportamiento de estos Estados no puede explicarse únicamente desde el institucionalismo liberal ni desde el realismo estructural, proponiendo en su lugar un marco de «multilateralismo selectivo». Las potencias medias oscilan entre un multilateralismo de principios y otro oportunista en función de dos variables principales, como son su dependencia de seguridad y su grado de integración en instituciones con capacidad normativa real. La conclusión principal es que la actual transformación del sistema internacional ofrece nuevas oportunidades para las potencias medias y aquellas capaces de sostener posiciones autónomas y coherentes podrían acumular capital normativo, credibilidad diplomática e influencia política a largo plazo, aunque implique asumir costes estratégicos inmediatos.

Palabras clave:

España, India, Canadá, Brasil, Turquía, potencia media, multilateralismo, orden mundial.

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 Concept of Middle Powers and Their Strategies: A Case Study Analysis

Abstract:

The article examines the role of middle powers in an international environment shaped by geopolitical fragmentation, great-power rivalry, and the gradual weakening of the liberal international order. Drawing on the cases of Spain, Canada, India, Brazil, Türkiye, and ASEAN, it argues that the behaviour of these actors cannot be adequately explained solely through either liberal institutionalism or structural realism. Instead, it proposes a framework of "selective multilateralism." Within this framework, middle powers oscillate between principled and opportunistic forms of multilateralism according to two main variables: their degree of security dependence on a major power and their level of integration into institutions capable of generating meaningful normative commitments. The article concludes that the ongoing transformation of the international system creates new opportunities for middle powers. Those able to maintain autonomous and coherent foreign policy positions may accumulate normative capital, diplomatic credibility, and political influence over the long term, even if doing so entails immediate strategic costs.

Keywords:

Spain, India, Canada, Brazil, Türkiye, Middle Power, Multilateralism, World Order

Introducción

La literatura sobre relaciones internacionales suele definir a las potencias medias como aquellos Estados que, sin disponer de las capacidades materiales, militares o económicas de las grandes potencias, poseen suficiente peso político, diplomático y capacidad de intermediación como para influir en la gobernanza internacional[1]. Históricamente, estas potencias encontraban en el apoyo o equilibro entre una u otra gran potencia su objetivo en las relaciones internacionales, ya fuese Estados Unidos, la Unión Soviética, Rusia o actualmente China. Sin embargo, hoy, el actual desorden y confusión internacional[2], acelerada desde la llegada de Donald Trump a la presidencia estadounidense en un segundo mandato, hace del multilateralismo una herramienta privilegiada para amplificar influencias, promover reglas compartidas y limitar las dinámicas jerárquicas propias de un sistema dominado por actores cuyas expectativas son inciertas.

Así, más que competir directamente por ser parte o quedar al amparo de una hegemonía, el comportamiento exterior de las potencias medias tiende a apoyarse en instituciones internacionales, mecanismos de cooperación y marcos normativos capaces de reducir la asimetría de poder. Pero el contexto internacional contemporáneo plantea una aparente paradoja. La retórica multilateral parece ganar fuerza precisamente en un momento en el que las citadas instituciones internacionales atraviesan probablemente la mayor presión y cuestionamiento desde el final de la Segunda Guerra Mundial. La fragmentación geopolítica, la rivalidad entre grandes potencias, hoy estados Unidos y China, y el deterioro de consensos básicos sobre el orden internacional han debilitado la capacidad global para gestionar crisis que también son globales.

En este escenario, algunos discursos recientes nos sirven como punto de partida para ilustrar esta dinámica. Por un lado, el primer ministro canadiense, Mark Carney, durante el Foro Económico Mundial de Davos; por otro, el presidente del Gobierno español, Pedro Sánchez, en la Universidad de Tsinghua y en cuanto a representante de la Unión Europea. Ambos reivindicaron la necesidad de fortalecer la cooperación entre potencias

[1] Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) (2024). *Potencias medias: transitando hacia un orden multipolar*. Cuadernos de Estrategia, 225. Madrid: Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Disponible en: CESEDEN - Cuaderno de Estrategia 225 (consultado: 2 junio 2026).

[2] THAROOR, S. & SARAN, S. (2020) *The New World Disorder and the Indian Imperative*. Nueva Delhi: Aleph Book Company. ISBN 978-81-942337-3-2.

medias, subrayando la centralidad del derecho internacional, la cooperación y las instituciones multilaterales como pilares de estabilidad global. Sus intervenciones sugieren la persistencia de una narrativa compartida que presenta a las potencias medias como actores defensores del orden internacional basado en reglas.

No obstante, la guerra de Irán ha puesto a prueba esa aparente convergencia discursiva. Frente a la crisis, Canadá optó por respaldar la acción liderada por Estados Unidos, mientras España adoptó una posición más centrada en la defensa del derecho internacional y mostró una mayor distancia respecto a la intervención militar[3]. Esta divergencia plantea interrogantes relevantes sobre los límites reales del multilateralismo entre potencias medias.

En consecuencia, se plantea la siguiente cuestión: ¿bajo qué condiciones las potencias medias mantienen sus compromisos multilaterales y en qué circunstancias se inclinan hacia dinámicas de alineamiento con las grandes potencias? A partir del análisis comparado de varias posiciones, más allá de Canadá y España, se evidencian tensiones entre discurso, intereses estratégicos y comportamiento internacional en un contexto de creciente competencia geopolítica.

¿De qué hablamos cuando lo hacemos de una potencia media?

Pocos conceptos de las relaciones internacionales han generado tanto desacuerdo definicional como el de potencia media. Como observó recientemente Stewart Patrick en un estudio de la Carnegie Endowment publicado en enero de 2026, todavía no existe una definición consensuada, ni criterios o umbrales aceptados universalmente, ni siquiera una lista acordada de Estados que merezcan dicha denominación[4]. Esta apertura a la autoidentificación no es una mera curiosidad académica: crea precisamente la brecha entre las potencias que se presentan como tales y el comportamiento real de los Estados que este artículo pretende explicar. El desacuerdo refleja una tensión genuina entre lo que son las potencias medias y lo que hacen, así como entre la posición estructural que ocupa un Estado y la identidad que reivindica. Definir correctamente el concepto es importante porque condiciona la forma en que evaluamos si un Estado actúa

[3] TUNNEY, C. (2026) «Carney says his support for U.S. and Israel's war on Iran "not a blank cheque». En *CBC News*, 10 marzo. Disponible en: CBC News (consultado: 2 junio 2026).

[4] PATRICK, S. (2026) «The Middle Power Moment». En Carnegie Endowment for International Peace, 20 enero. Disponible en: https://carnegieendowment.org/posts/2026/01/the-middle-power-moment (consultado: 2 junio 2026).

realmente como una potencia media o simplemente utiliza la etiqueta para ampliar sus intereses nacionales.

El enfoque más antiguo es el basado en capacidades materiales. Carsten Holbraad, en 1984, definió las potencias medias como aquellos Estados situados entre las grandes potencias y los Estados menores en términos de recursos materiales, medibles a través del PIB, el gasto militar, la población o el tamaño territorial. No son potencias globales capaces de imponer sus preferencias internacionalmente, pero tampoco actores menores: disponen de suficientes capacidades diplomáticas para influir en determinados ámbitos[5]. La definición resulta intuitiva, pues parece evidente que países como Canadá, Australia o Corea del Sur ocupan una posición intermedia en la jerarquía internacional. Sin embargo, los indicadores de capacidad explican poco sobre cómo utilizan los Estados esos recursos o por qué países de peso material similar —como Canadá y España— pueden comportarse de forma muy diferente ante una crisis sistémica. Como marco explicativo, este enfoque deja sin resolver gran parte de la variación observada, incluyendo el impacto de la geografía o de las relaciones con las grandes potencias. En palabras de Gareth Evans, resulta más sencillo definir a las potencias medias por lo que no son: no son grandes potencias, pero tampoco simples receptores pasivos de reglas internacionales.

Un segundo enfoque, conocido como el giro conductual, fue desarrollado principalmente por Andrew Cooper, Richard Higgott y Kim Nossal en su influyente estudio de 1993. Estos autores desplazaron la atención desde lo que son las potencias medias hacia lo que hacen[6]. Identificaron tres estrategias características: la diplomacia de nicho, mediante la cual concentran recursos limitados en ámbitos específicos donde pueden ejercer una influencia desproporcionada; la construcción de coaliciones con socios afines; y una preferencia constante por las instituciones multilaterales como espacio principal para promover intereses y resolver disputas. Este enfoque resultó mucho más productivo desde el punto de vista analítico y generó una amplia literatura sobre la política exterior de Canadá, Australia y los países nórdicos. Sin embargo, presenta un problema de circularidad: las potencias medias se definen por comportarse de forma

[5] HOLBRAAD, C. (1984) *Middle Powers in International Politics*. London: Macmillan Press. ISBN 978-0-333-35183-9.

[6] COOPER, A.F., HIGGOTT, R.A. y NOSSAL, K.R. (1993) *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*. Vancouver: University of British Columbia Press. ISBN 978-0-7748-0458-4.

multilateral, y posteriormente ese mismo comportamiento se utiliza como prueba de que son potencias medias. Además, el modelo tiene dificultades para explicar los casos en los que un Estado reivindica una identidad de potencia media mientras incumple o abandona compromisos multilaterales.

Una corrección relevante procede del proyecto *Middle Powers* del Belfer Center, dirigido por Meghan O'Sullivan, Rana Mitter y Moeed Yusuf. Este enfoque define a las potencias medias según su posición geopolítica entre Estados Unidos y China, su relevancia político-económica para la seguridad regional y su capacidad para influir en cuestiones globales. Los autores destacan que las potencias medias no constituyen un bloque homogéneo, sino que ejercen influencia mediante coaliciones flexibles y específicas para cada asunto[7]. Esta observación resulta fundamental: la heterogeneidad de intereses entre las potencias medias implica que la solidaridad entre ellas es siempre contingente y dependiente del contexto, nunca estructural.

La corrección teórica más importante fue propuesta por Eduard Jordaan en 2003. En un artículo publicado en *Politikon*, argumentó que el concepto tradicional de potencia media se había construido implícitamente a partir de la experiencia de países ricos, estables y occidentales como Canadá, Australia, Noruega o los Países Bajos. Para superar esta limitación introdujo la categoría de potencias medias emergentes, entre las que incluyó a Sudáfrica, Brasil e India[8]. Según Jordaan, estos Estados actúan principalmente en contextos regionales, mantienen relaciones más ambivalentes con las instituciones multilaterales —a menudo percibidas como instrumentos de hegemonía del Norte global— y utilizan el discurso multilateral de forma más selectiva y pragmática. Esta distinción resulta especialmente útil para analizar a India, que no encaja plenamente ni en el modelo clásico de potencia media ni en la categoría de gran potencia.

A pesar de las diferencias entre los distintos enfoques, existen elementos comunes que aparecen de forma recurrente: la diplomacia de nicho, la construcción de coaliciones y la función de puente entre las grandes potencias y los Estados más pequeños. Sin embargo, un aspecto que ha sido insuficientemente desarrollado por la teoría es el

[7] O'SULLIVAN, M.L., MITTER, R. & YUSUF, M.W. (2025) «Middle Powers: An Intellectual Framework». En Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 20 noviembre. Disponible en: https://www.belfercenter.org/publication/middle-powers-intellectual-framework (consultado: 2 junio 2026).

[8] JORDAAN, E. (2003) «The concept of a middle power in international relations: distinguishing between emerging and traditional middle powers». En *Politikon*, *30*(1), 165–181. Disponible en https://doi.org/10.1080/0258934032000147282 (consultado: 2 junio 2026).

problema de la autoidentificación: la distancia entre proclamar una identidad de potencia media y asumir los costes políticos y estratégicos que dicha condición implica. Más allá de disponer de recursos para influir en la política internacional, una potencia media eficaz requiere una determinada motivación y una determinada mentalidad. Su influencia aumenta cuando se percibe que defiende la igualdad soberana, el derecho internacional y los desafíos compartidos de carácter transnacional. Por el contrario, esa influencia se erosiona cuando el Estado es visto como un actor puramente transaccional o desestabilizador. Precisamente esa brecha entre discurso e implementación es lo que este trabajo analiza.

El institucionalismo liberal

El institucionalismo liberal ha sido tradicionalmente el hogar teórico natural del concepto de potencia media. El marco de la interdependencia compleja desarrollado por Robert Keohane y Joseph Nye en *Power and Interdependence* (1977) proporciona el entorno estructural más favorable para el tipo de actuación internacional que figuras como Mark Carney o Pedro Sánchez suelen reivindicar públicamente[9]. En un mundo caracterizado por densas redes de interdependencia económica e institucional —donde la fuerza militar no siempre es utilizable y los distintos ámbitos de política internacional no están necesariamente vinculados entre sí— las capacidades materiales dejan de ser la única, o incluso la principal, fuente de influencia. El poder blando, la capacidad para fijar agendas normativas, el capital reputacional y la credibilidad para comprometerse con reglas que limitan incluso a los Estados más poderosos se convierten en activos estratégicos reales. En este contexto, países como España o Canadá pueden ejercer una influencia muy superior a la que sugeriría una mera evaluación de sus capacidades materiales.

Desde esta perspectiva, el derecho internacional no es un simple recurso retórico que los Estados utilizan cuando les conviene y abandonan cuando deja de hacerlo. Funciona como lo que John Gerard Ruggie denominó una “norma constitutiva”, es decir, una parte esencial del marco que define y evalúa la legitimidad de la acción estatal[10]. Para una

[9] KEOHANE, R.O. & NYE, J.S. (1977) *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little, Brown and Company. ISBN 978-0-316-48908-5.

[10] RUGGIE, J.G. (1992) «Multilateralism: The Anatomy of an Institution». En *International Organization*, 46(3), pp. 561–598. En https://doi.org/10.1017/S0020818300027831 (consultado: 2 junio 2026).

potencia media, el respeto constante a las normas jurídicas internacionales no constituye únicamente un compromiso ético, sino también una inversión estratégica: genera capital reputacional, otorga legitimidad ante terceros y sitúa al Estado como creador de normas más que como mero receptor de ellas. La diferencia es fundamental. Un Estado que solo cumple el derecho internacional cuando hacerlo resulta poco costoso no contribuye realmente al mantenimiento del orden normativo; simplemente se beneficia de él sin asumir los costes asociados a su sostenimiento.

El institucionalismo liberal también ofrece la visión más optimista de las potencias medias como auténticas arquitectas del orden internacional. Estados como Canadá o Noruega no han sido únicamente participantes pasivos en instituciones multilaterales, sino diseñadores activos de normas y procedimientos que regulan cuestiones tan relevantes como la no proliferación nuclear o el principio de responsabilidad de proteger. La legitimidad normativa que obtienen de este papel no es un fenómeno secundario, sino una fuente tangible de influencia política. Les permite fijar agendas, mediar en conflictos, facilitar consensos y mantener unidas coaliciones de Estados de una manera que potencias con mayores recursos materiales, pero menor credibilidad normativa, difícilmente pueden replicar.

El realismo estructural

Kenneth Waltz no compartía esta visión. Su teoría del realismo estructural, desarrollada en *Theory of International Politics* (1979), constituye una poderosa y, en cierto modo, incómoda corrección al optimismo institucionalista[11]. Para Waltz, la estructura anárquica del sistema internacional genera presiones sobre el comportamiento de los Estados que operan independientemente de sus compromisos normativos, de su pertenencia institucional o de las identidades que proclaman. En un sistema internacional sin una autoridad superior capaz de hacer cumplir las normas, los Estados no pueden confiar plenamente ni en la buena voluntad ajena ni en la supuesta capacidad coercitiva del derecho internacional. Deben recurrir, en última instancia, a la autoayuda y, cuando no son capaces de garantizar por sí mismos su seguridad, alinearse con una gran potencia protectora. Desde esta óptica, las instituciones reflejan la distribución del poder existente

[11] WALTZ, K.N. (1979) *Theory of International Politics*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company. ISBN 978-0-201-08349-3.

más que moldear de forma independiente el comportamiento estatal. Cuando aumentan las tensiones sistémicas, los Estados regresan a sus posiciones estructurales básicas.

Para los realistas estructurales, las potencias medias son esencialmente aliados secundarios: Estados que se alinean con la potencia dominante y aceptan distintos grados de subordinación a cambio de garantías de seguridad. El discurso del multilateralismo sería, en gran medida, una estrategia diplomática destinada a proyectar autonomía y legitimidad normativa, mientras que en los asuntos verdaderamente importantes estos países permanecen dentro de la órbita de la potencia hegemónica. El derecho internacional se utiliza de forma instrumental: se invoca cuando resulta conveniente, se enfatiza cuando coincide con los intereses nacionales y se deja de lado cuando implica costes significativos. Desde esta perspectiva, no es casualidad que muchos de los Estados que apelan constantemente al derecho internacional lo hagan en cuestiones donde el cumplimiento resulta relativamente barato y donde la potencia dominante apoya o tolera dicha posición.

Hacia un marco de «multilateralismo selectivo»

Ni el institucionalismo liberal ni el realismo estructural, considerados por separado, ofrecen una explicación plenamente satisfactoria de la diversidad de comportamientos que muestran las potencias medias en el sistema internacional contemporáneo. El institucionalismo explica demasiado y predice niveles de compromiso multilateral más consistentes de los que observamos en la práctica. El realismo explica demasiado poco y no logra justificar por qué algunos Estados, como España, mantienen compromisos multilaterales costosos incluso frente a presiones significativas de grandes potencias.

Además, las condiciones para la actuación de las potencias medias parecen actualmente más favorables que en cualquier otro momento desde el final de la Guerra Fría. La capacidad de influencia se ha distribuido entre un número mayor de actores, la hegemonía estadounidense se ha fragmentado parcialmente y no ha surgido todavía un liderazgo alternativo claramente dominante[12]. Mark Carney describió este entorno internacional en *The Economist* a finales de 2025 como una era de «geometría variable», caracterizada por coaliciones plurilaterales cambiantes en las que las potencias medias

[12] PATRICK, S. «The Middle Power Moment» (véase la nota 4).

participan o se retiran según la convergencia de intereses concretos y no necesariamente por afinidades ideológicas permanentes.

Los Estados no actúan simplemente como partidarios del multilateralismo o como realistas puros. Se sitúan en un continuo que va desde el multilateralismo de principios, donde los compromisos normativos se consideran auténticas restricciones y se respetan incluso a un coste elevado, hasta el multilateralismo oportunista, donde el lenguaje del multilateralismo se utiliza como un recurso diplomático más, empleado cuando resulta beneficioso y abandonado cuando genera costes políticos o estratégicos.

La posición de cada Estado dentro de este espectro depende fundamentalmente de dos variables. La primera es el grado de dependencia de seguridad respecto a una gran potencia. Los Estados cuya seguridad básica depende de un actor dominante afrontan fuertes presiones estructurales para alinearse con sus preferencias, independientemente de los compromisos normativos que proclamen. La segunda es la profundidad de su inserción institucional. Los Estados integrados en organizaciones que generan obligaciones normativas reales y elevados costes reputacionales en caso de incumplimiento —siendo la Unión Europea el ejemplo más claro— enfrentan incentivos diferentes a aquellos cuyos principales vínculos institucionales refuerzan, en lugar de limitar, la alineación con una gran potencia. La combinación de estas dos variables, permite explicar mejor las diferencias observadas en el comportamiento de las potencias medias que cualquiera de las dos tradiciones teóricas, institucionalismo liberal y realismo estructural, por separado.

El unilateralismo estadounidense y el colapso del orden liberal

Uno de los elementos centrales para comprender la actual crisis del multilateralismo no reside en la mera rivalidad entre potencias o en la fragmentación del sistema internacional, sino en la transformación del propio papel desempeñado por Estados Unidos. La potencia que durante décadas actuó como principal arquitecto y garante del orden internacional liberal aparece hoy, paradójicamente, como uno de los actores que más contribuyen a erosionar los fundamentos de ese mismo sistema. Estados Unidos no

solo diseñó los órdenes surgidos tras 1945 y tras el final de la Guerra Fría, sino que ahora también participa activamente en su desarticulación[13].

Tras la Segunda Guerra Mundial, Washington impulsó un entramado institucional basado en organizaciones internacionales, alianzas de seguridad y normas económicas destinadas a evitar la repetición de las dinámicas de confrontación que habían conducido a las guerras mundiales. Naciones Unidas, el sistema de Bretton Woods o la OTAN constituyeron pilares esenciales de una arquitectura internacional sostenida por la combinación entre poder estadounidense y legitimidad institucional. Tras la desaparición de la Unión Soviética, aquel modelo se amplió y reformuló bajo la idea de un «momento unipolar», incorporando la expansión de instituciones occidentales, la globalización económica y la difusión del paradigma liberal como horizonte político universal, eran los tiempos del «fin de la historia»[14].

Sin embargo, el problema estructural de dicho orden residía en una contradicción fundamental: el multilateralismo liberal dependía en gran medida de una potencia hegemónica, Estados Unidos, dispuesta a asumir costes políticos, económicos y estratégicos para sostenerlo. Cuando esa potencia comenzó a percibir que los beneficios de dicho sistema resultaban inferiores a sus costes, la legitimidad del orden empezó a debilitarse. El regreso de Donald Trump a la Casa Blanca ha acelerado este proceso. La Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense de 2025 representa una reformulación doctrinal del principio *America First*, alejándose de la tradición liberal internacionalista y proponiendo una visión más transaccional, nacionalista y selectiva del compromiso internacional estadounidense. El documento afirma explícitamente que «los días en los que Estados Unidos sostenía el orden mundial como Atlas han terminado»[15].

Como podía esperarse, esta transformación en el discurso y doctrinal se ha traducido en tensiones crecientes con los aliados tradicionales de Washington, reabriendo debates

[13] KEOHANE, R.O. y NYE, J.S. Jr. (2025) «The End of the Long American Century: Trump and the Sources of U.S. Power». En *Foreign Affairs*, 104(4), pp. 68–79. Disponible en: Foreign Affairs (consultado: 2 junio 2026).

[14] SULLIVAN, D. (2024). «The Clash of Civilizations and the End of History». En: Williams, H., Boucher, D., Sutch, P., Reidy, D., Koutsoukis, A. (eds) *The Palgrave Handbook of International Political Theory. International Political Theory*. Palgrave Macmillan, Cham. Disponible en: https://doi.org/10.1007/978-3-031-52243-7_20 (consultado: 2 de junio de 2026).

[15] THE WHITE HOUSE (2025) *National Security Strategy of the United States of America*. Washington, D.C.: The White House. Disponible en: The White House – National Security Strategy 2025 (consultado: 2 junio 2026).

sobre garantías de seguridad y el compromiso estadounidense con la defensa colectiva[16] e incluyendo algunas declaraciones provocadoras sobre territorios estratégicos, como Groenlandia, y referencias denigrantes hacia Canadá, lo que que ha contribuido a aumentar la percepción de una creciente imprevisibilidad estadounidense y el deterioro del consenso transatlántico[17].

La cuestión no radica únicamente en una posible retirada estadounidense, sino en la erosión de las bases normativas sobre las que descansaba el propio sistema con la consecuencia inmediata de la aparición de un vacío normativo y político y sin ningún actor hegemónico que pueda sustituirlo, ni siquiera China. Por ello, en este contexto adquiere relevancia la creciente actividad diplomática de actores no occidentales. Al respecto fue significativa la denominada Declaración de Tianjin, aprobada en el marco de la cumbre de la Organización de Cooperación de Shanghái, el 1 de septiembre de 2025, donde China, Rusia e India coincidieron en promover una narrativa basada en la multipolaridad, la soberanía estatal y la reforma de los mecanismos de gobernanza global. La imagen conjunta de Xi Jinping, Vladímir Putin y Narendra Modi fue interpretada como una representación de alternativas emergentes frente al liderazgo occidental tradicional, y la declaración incorporó además elementos relacionados con cooperación tecnológica, inteligencia artificial y mecanismos alternativos de coordinación internacional[18].

España: multilateralismo de principios con dividendos estratégicos

La conferencia pronunciada por Pedro Sánchez en la Universidad de Tsinghua en febrero de 2026[19] no fue el típico discurso de un dirigente europeo en busca de acomodo económico con una potencia emergente. Más bien constituyó una afirmación de

[16] DOUCET, L. (2026) «What do Trump's latest comments on leaving NATO mean for the alliance?». En *BBC News*, 1 abril. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c79je4vldq5o (consultado: 2 junio 2026).
[17] ASKER, J.P. (2025) «Trump revives talk of Canada as the 51st state». En *CBC News*, 30 de junio. Disponible en: https://www.cbc.ca/news/politics/trump-51st-state-again-1.7647268 (consultado: 2 de junio de 2026).
[18] BALME, S. & LE CORRE, P. (2025) «Putin, Xi, Modi y el pacto de Tianjin. Texto íntegro de la declaración de los países de la OCS». En *Le Grand Continent*, 2 septiembre. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/09/02/putin-xi-modi-y-el-pacto-de-tianjin-texto-integro-de-la-declaracion-de-los-paises-de-la-ocs/ (consultado: 2 junio 2026).
[19] «Conferencia del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, en la Universidad de Tsinghua», *La Moncloa*, 13 de abril de 2026. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/presidente/intervenciones/paginas/2026/20260413-trip-to-china-first-day-lecture.aspx (consultado: 2 de junio de 2026).

identidad política. Sánchez defendió que España no actúa como un mero representante de un bloque occidental homogéneo subordinado a las preferencias de Washington, sino como una potencia media independiente, comprometida de forma coherente con el derecho internacional y capaz de relacionarse con China y con otros actores globales según sus propios criterios.

La evidencia observada en tres de las principales crisis internacionales recientes —Gaza, Ucrania y la guerra con Irán de 2026— favorece una interpretación más favorable[20]. En el caso de Gaza, España fue uno de los primeros Estados europeos en reconocer formalmente el Estado palestino en mayo de 2024. Esta decisión generó tensiones diplomáticas con Estados Unidos e Israel, pero también reforzó significativamente la imagen de España en el mundo árabe y en gran parte del Sur Global. Lo importante es que Madrid mantuvo su posición incluso cuando aumentaron las presiones externas, lo que permite diferenciar entre una política basada en principios y una mera estrategia de imagen. Respecto a Ucrania, España ha respaldado de manera consistente la soberanía ucraniana, con una valoración estratégica sobre cuáles son las condiciones necesarias para una solución diplomática sostenible.

La respuesta española a la crisis iraní de 2026 resulta más reveladora. Cuando Estados Unidos lanzó ataques contra instalaciones nucleares iraníes sin autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y pese a las advertencias de varios aliados europeos, España lideró una respuesta europea que condenó formalmente la operación por considerarla contraria al derecho internacional y un precedente peligroso por el uso unilateral de la fuerza que no podía ser respaldado por Estados comprometidos con un orden internacional basado en reglas[21]. La convergencia parcial de Italia, Bélgica, Irlanda y, de forma más matizada, Francia con la posición española apunta al surgimiento de lo que podría denominarse un «momento de potencia media europea»[22].

[20] DONMEZ, B.B. (2026) «Spain's Sanchez slams double standards, says stance on Ukraine and Greenland must also apply to Gaza and Lebanon». En *Anadolu Agency*, 25 marzo. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/europe/spains-sanchez-slams-double-standards-says-stance-on-ukraine-and-greenland-must-also-apply-to-gaza-and-lebanon/3878658 (consultado: 2 junio 2026).

[21] «Spain's Sanchez stands firm on opposition to war in Iran despite Trump's trade threats». En *The Hindu*, 4 March. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/international/spains-sanchez-stands-firm-on-opposition-to-war-in-iran-despite-trumps-trade-threat/article70702934.ece (consultado: 2 junio 2026).

[22] PALA, M. (2026) «Explainer: Where does Europe stand on US-Israeli strikes against Iran?» En *Anadolu Agency*, 7 marzo. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/europe/explainer-where-does-europe-stand-on-us-israeli-strikes-against-iran/3853996 (consultado: 2 junio 2026).

En cualquier caso, España se ha situado de forma consistente en la vanguardia de esta posición, no como un actor disruptivo, sino como un Estado que formula argumentos de principio desde una sólida base institucional europea y sus beneficios estratégicos comienzan a ser visibles. España ha acumulado capital diplomático en el mundo árabe, América Latina y la Unión Africana que otros grandes Estados europeos, más alineados con Washington, no poseen en igual medida. Su credibilidad ante numerosos países del Sur Global ha aumentado notablemente. Asimismo, dentro de la Unión Europea, su defensa de una agenda coherente de autonomía estratégica europea ha ampliado su capacidad de influencia política.

Canadá: multilateralismo retórico y alineamiento estructural

Mark Carney puede considerarse, sin dificultad, un estadista serio y sustancial. Su discurso en Davos de enero de 2026 no fue mera retórica vacía[23]. Diagnosticó correctamente la fragmentación de la hegemonía estadounidense, la aparición de un vacío normativo y la responsabilidad especial de las potencias medias para sostener formas cooperativas de gobernanza internacional. Sin embargo, la distancia entre ese discurso y el comportamiento canadiense durante la crisis iraní exige una explicación. Dicha explicación, sostienen los autores, no reside tanto en las convicciones personales de Carney como en las limitaciones estructurales que condicionan a cualquier gobierno, pues está profundamente integrado en la arquitectura de seguridad estadounidense.

El sistema NORAD constituye probablemente el mecanismo de integración militar bilateral más estrecho del mundo, con oficiales canadienses y estadounidenses trabajando conjuntamente en la defensa aérea de América del Norte. No se trata simplemente de un acuerdo político revisable, sino de una integración operativa que forma parte esencial de la capacidad defensiva canadiense. A ello se suma la alianza de inteligencia Five Eyes, cuya profundidad es tal que una ruptura significativa por parte de Ottawa en cuestiones consideradas prioritarias por Washington sería percibida como una alteración fundamental de la relación bilateral.

[23] «Davos 2026 Special Address by Mark Carney, Prime Minister of Canada». En *World Economic Forum*, enero de 2026. Disponible en: https://www.weforum.org/stories/2026/01/davos-2026-special-address-by-mark-carney-prime-minister-of-canada/ (consultado: 2 junio 2026).

Cuando Estados Unidos atacó Irán en 2026, Canadá evitó respaldar públicamente la operación. La posición oficial expresó preocupación por el programa nuclear iraní, insistió en la necesidad de soluciones diplomáticas y evitó cuidadosamente condenar los bombardeos. Carney declaró incluso que Washington había actuado sin consultar a sus aliados, incluido Canadá, mientras que el ministro de Defensa aseguró que Ottawa no había participado en la planificación ni ejecución de la operación. Sin embargo, las realidades estructurales de NORAD y Five Eyes hacen difícil distinguir claramente entre no participar formalmente y facilitar indirectamente la acción. Esta ambigüedad fue señalada por diversos críticos y refleja lo que los autores denominan alineamiento estructural. No es un apoyo entusiasta, sino una complicidad calculada expresada mediante lenguaje diplomático cuidadosamente matizado[24].

La principal enseñanza del caso canadiense es que la dependencia de seguridad respecto a una potencia dominante constituye uno de los mejores predictores de abandono de compromisos multilaterales cuando estos entran en conflicto con los intereses del aliado principal. Un país puede tener un primer ministro convencido del multilateralismo, una diplomacia comprometida con Naciones Unidas y una opinión pública favorable al orden internacional basado en normas, pero aun así verse obligado a actuar de acuerdo con los imperativos de su arquitectura de seguridad.

India: la autonomía estratégica como identidad de potencia media

India representa el caso más complejo desde el punto de vista conceptual. Antes incluso de analizar su comportamiento, surge una cuestión previa: ¿es realmente una potencia media o debe considerarse una gran potencia emergente que utiliza el lenguaje de las potencias medias de manera instrumental? Como señala C. Raja Mohan en un estudio del Belfer Center, el rápido crecimiento económico y la expansión del poder nacional indio hacen que el país sea algo más que una potencia media tradicional, aunque todavía se enfrenta a importantes limitaciones estructurales[25].

[24] GOLDSTEIN, L. (2026) «Canada is all over the map on the war in Iran». En *The Times of Israel Blogs*, 10 marzo. Disponible en: https://blogs.timesofisrael.com/canada-is-all-over-the-map-on-the-war-in-iran/ (consultado: 2 junio 2026).

[25] RAJA MOHAN, C. (2025) *India: Leaning to One Side (Cautiously)*. Middle Powers Project Country Report. Cambridge, MA: Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard Kennedy School, 20 noviembre. Disponible en: https://www.belfercenter.org/research-analysis/india-leaning-one-side-cautiously (consultado: 2 junio 2026).

A comienzos de 2025, la economía india superaba los cuatro billones de dólares y crecía entre un 7% anual, con perspectivas de convertirse en la tercera mayor economía del mundo antes de finalizar la década. Sin embargo, su PIB per cápita rondaba los 2.900 dólares, situándose en posiciones muy bajas a escala mundial. Esta diferencia entre poder agregado y desarrollo individual condiciona su capacidad de influencia. A ello se suman unas fuerzas armadas cada vez más avanzadas, un enorme peso demográfico, una creciente sofisticación tecnológica y una renovada confianza civilizacional. Todo ello apunta hacia aspiraciones de gran potencia más que de potencia media[26].

Sin embargo, India continúa utilizando conceptos como autonomía estratégica, multialineamiento, capacidad de mediación e independencia de juicio, propios del vocabulario tradicional de las potencias medias. La explicación se encuentra en los fundamentos históricos de su política exterior, pues es en gran medida una adaptación contemporánea del Movimiento de Países No Alineados impulsado por Jawaharlal Nehru en los años cincuenta. Aunque el contexto internacional ha cambiado profundamente desde la Guerra Fría, la lógica sigue siendo reconocible e India no quiere convertirse en cliente de ninguna gran potencia, aspira a mantener relaciones funcionales con todas ellas y busca preservar la máxima libertad posible para definir sus propios intereses[27].

Esta lógica se refleja claramente en su posición institucional. India es simultáneamente miembro del Diálogo Cuadrilateral (Quad en su acrónimo en inglés), junto con Estados Unidos, Japón y Australia, y de la Organización de Cooperación de Shanghái, dominada por China y Rusia. Además, Nueva Delhi ha procurado evitar que el Quad se transforme en una alianza militar formal, prefiriendo mantenerlo como un foro de cooperación regional y provisión de bienes públicos. Ningún otro Estado con un peso estratégico comparable participa simultáneamente en ambas plataformas en condiciones semejantes.

Las abstenciones indias en las votaciones de Naciones Unidas sobre Ucrania y posteriormente sobre los ataques estadounidenses contra Irán han sido interpretadas

[26] TELLIS, A.J. (2021) «Non-Allied Forever: India's Grand Strategy According to Subrahmanyam Jaishankar». En *Carnegie Endowment for International Peace*, 3 marzo. Disponible en: https://carnegieendowment.org/posts/2021/03/non-allied-forever-indias-grand-strategy-according-to-subrahmanyam-jaishankar (consultado: 2 junio 2026).

[27] RAGHAVAN, S. (2023) «Is there a way out of the troubled India-China relationship?». En *Frontline*, 17 febrero. Disponible en: https://frontline.thehindu.com/world-affairs/is-there-a-way-out-of-the-troubled-india-china-relationship/article66471168.ece (consultado: 2 junio 2026).

como neutralidad, cálculo estratégico o simple oportunismo. A diferencia del no alineamiento clásico de Nehru, que incorporaba una dimensión normativa vinculada a la descolonización y la coexistencia pacífica, el multialineamiento contemporáneo es mucho más instrumental. Consiste en evitar compromisos que puedan limitar futuras opciones estratégicas. En otras palabras, la autonomía estratégica se convierte en un principio de diseño institucional de la política exterior, pero el gran interrogante es si India podrá mantener esta posición a medida que aumente la polarización internacional.

India mantiene una aproximación principalmente económica a los marcos multilaterales liderados por China y Rusia, mientras que con Europa ha comenzado a desarrollar iniciativas con una dimensión normativa y estratégica más profunda, como la Asociación de Seguridad y Defensa entre India y la Unión Europea. Este comportamiento sugiere que, aunque la política exterior india pueda parecer realista a primera vista, incorpora también elementos de valores, normas y compromiso institucional que la acercan parcialmente al comportamiento característico de una potencia media[28].

Otros actores, entre la flexibilidad estratégica y sus límites

Más allá de los casos de Canadá, España e India, otros actores considerados potencias medias permiten observar diferentes estrategias de adaptación al contexto de fragmentación internacional. No hay un modelo único de comportamiento, sino grados variables de autonomía, alineamiento y flexibilidad estratégica, revelando tanto las oportunidades como las contradicciones del actual momento internacional.

Brasil ofrece una aproximación particularmente significativa. El regreso de Luiz Inácio Lula da Silva supuso la recuperación de una narrativa tradicional de autonomía estratégica, reforma institucional y defensa del Sur Global. En su discurso ante la Asamblea General de Naciones Unidas, Lula insistió en la necesidad de democratizar las instituciones internacionales, reformar el Consejo de Seguridad y fortalecer mecanismos multilaterales frente a la creciente polarización global. La posición brasileña se presenta como una reivindicación de un orden internacional menos jerárquico y más

[28] INSTITUTO ESPAÑOL DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS (2025) *India: claves en su ascenso a potencia global*. Cuaderno de Estrategia 230. Madrid: Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-230 (consultado: 2 junio 2026).

representativo[29]. Sin embargo, la distancia entre discurso y capacidad efectiva continúa siendo considerable. Brasil mantiene aspiraciones globales y ambiciones de liderazgo diplomático, pero enfrenta limitaciones económicas, fragmentación política interna y un entorno regional menos cohesionado que en etapas anteriores.

Turquía representa probablemente el caso más visible de emprendimiento maximalista de potencia media. Miembro formal de la OTAN, pero en buena relación con Moscú, bajo el liderazgo de Recep Tayyip Erdoğan, ha desarrollado una política exterior extraordinariamente flexible, capaz de alternar cooperación y competencia según las circunstancias estratégicas. Este pragmatismo incrementa su autonomía y capacidad de maniobra, pero introduce también importantes costes reputacionales en algunos escenarios[30].

Turquía reúne varias características propias de una potencia media como es una posición geográfica estratégica entre Europa, Oriente Medio, el Cáucaso y Asia Central, capacidades militares significativas y una diplomacia activa que busca aumentar su margen de maniobra en una combinación de autonomía estratégica, pragmatismo y diversificación de alianzas, incluyendo su papel como mediador internacional en la guerra de Ucrania, África, Oriente Medio y Asia, pero algunos expertos consideran que Ankara carece todavía de una estrategia coherente y sostenible a largo plazo[31].

Finalmente, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) constituye un caso diferente: un intento de institucionalizar colectivamente el comportamiento de potencias medias mediante el principio de la denominada centralidad de ASEAN. La organización ha tratado históricamente de consolidarse como una plataforma neutral de diálogo y equilibrio entre grandes potencias[32]. Sin embargo, sus limitaciones estructurales se han vuelto cada vez más visibles. Las profundas diferencias internas respecto al Mar de China Meridional, las distintas percepciones sobre China y la incapacidad para generar

[29] «La doctrina Lula contra las fuerzas antidemocráticas en las Naciones Unidas: discurso completo». En *Le Grand Continent*, 23 septiembre. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2025/09/23/la-doctrina-lula-contra-las-fuerzas-antidemocraticas-en-las-naciones-unidas-discurso-completo/ (consultado: 2 junio 2026).

[30] AYDINLI, E. (2024). Türkiye's middle-power aspirations. En *GIS Reports Online*, 30 Mayo. Disponible en: https://www.gisreportsonline.com/r/turkiye-middle-power-aspirations/ (consultado: 2 junio 2026).

[31] VALANSI, K. (2025). The Concept of Middle Power and Türkiye's Foreign Policy. En *Global Panorama*, 26 Junio. Disponible en: https://www.globalpanorama.org/en/2025/06/the-concept-of-middle-power-and-turkiyes-foreign-policy-karel-valansi/ (consultado: 2 junio 2026).

[32] «ASEAN Political-Security Community Strategic Plan». Yakarta: ASEAN Secretariat, 2025. Disponible en: https://asean.org/wp-content/uploads/2025/05/06.-APSC-Strategic-Plan_adopted.pdf (consultado: 2 junio 2026).

respuestas consensuadas frente a la crisis de Myanmar han reducido significativamente su capacidad de actuación. La centralidad de ASEAN continúa siendo una referencia diplomática relevante, aunque en la práctica refleja los límites de la acción colectiva entre actores con intereses estratégicos divergentes, una dificultad no del todo ajena a otros proyectos regionales como la Unión Europea.

Conclusión: la integración no soluciona todo

La principal reflexión de esta comparación es que la integración institucional constituye una condición necesaria pero insuficiente para el multilateralismo de principios. Lo verdaderamente importante es el carácter normativo de las instituciones y el tipo de incentivos que generan. Por ejemplo, la Unión Europea crea una atracción normativa real: exige coherencia con principios compartidos, mantiene mecanismos de rendición de cuentas y genera una comunidad de pares que recompensa la consistencia y penaliza las desviaciones. En contraste, alianzas de seguridad donde participa como la OTAN o Five Eyes tienden a reforzar las dependencias estratégicas preexistentes, transformando una dependencia estructural en una limitación institucional adicional.

Esta observación cuestiona una de las premisas más extendidas del institucionalismo liberal: la idea de que una mayor participación en instituciones produce automáticamente un comportamiento más multilateral. No todas las instituciones ejercen los mismos efectos ni promueven los mismos tipos de conducta. Otro hallazgo relevante, derivado del análisis de Stewart Patrick (2026), es que las instituciones multilaterales han continuado funcionando pese al repliegue parcial de Estados Unidos. El Tratado sobre Pandemias de la OMS adoptado en mayo de 2025, el Compromiso de Sevilla sobre financiación para el desarrollo y los acuerdos climáticos de Belém durante la COP30 avanzaron sin la participación estadounidense. Patrick denomina este fenómeno la «Doctrina U2» de la cooperación internacional, es decir, avanzar con o sin la potencia hegemónica.

Para el marco de multilateralismo selectivo, esta evolución tiene importantes implicaciones. Las condiciones para que las potencias medias practiquen un multilateralismo basado en principios han mejorado precisamente porque el repliegue estadounidense ha reducido los costes de apartarse de sus preferencias. Desde esta

perspectiva, la posición española resulta hoy más sostenible de lo que habría sido una década atrás.

La última observación se refiere al horizonte temporal de los beneficios derivados de una política exterior basada en principios. La postura constante de España ha producido resultados medibles: mayor credibilidad en el mundo árabe y América Latina, creciente influencia en los debates de política exterior de la Unión Europea y una reputación consolidada entre los países del Sur Global como socio europeo relativamente independiente. Sin embargo, estos beneficios se acumulan lentamente. Son el resultado de años de comportamiento coherente y de la acumulación gradual de capital reputacional, no de ganancias estratégicas inmediatas. Esto genera un problema político relevante en las democracias con ciclos electorales cortos. Los costes de desafiar a un aliado dominante son inmediatos, visibles y fácilmente atribuibles a los gobernantes. Los beneficios de la coherencia normativa, por el contrario, son difusos, tardan años en materializarse y resultan difíciles de capitalizar políticamente. Comprender esta asimetría es fundamental no solo para explicar por qué tan pocos Estados mantienen compromisos multilaterales consistentes, sino también para reflexionar sobre cómo podrían modificarse los incentivos que condicionan su comportamiento.

La aparente brecha entre la retórica multilateral y el comportamiento efectivo de las potencias medias no debe interpretarse tampoco como un ejercicio de incoherencia o hipocresía política. Más bien, dicha tensión responde a condicionantes estructurales profundamente vinculados a las dependencias de seguridad, a la posición relativa de cada Estado dentro del sistema internacional y al contexto institucional en el que desarrolla su política exterior. Las potencias medias operan en un espacio intermedio particularmente complejo: carecen de las capacidades necesarias para imponer unilateralmente sus preferencias, pero poseen recursos suficientes para intentar influir sobre normas, instituciones y dinámicas de gobernanza internacional. Su margen de actuación, por tanto, depende en gran medida de la estabilidad del entorno estratégico y de la previsibilidad de los marcos multilaterales existentes.

La actual transformación del sistema internacional altera profundamente estas condiciones. El progresivo debilitamiento del liderazgo estadounidense, la creciente competencia entre grandes potencias y la erosión de consensos normativos heredados del orden liberal posterior a 1945 han generado un escenario más incierto, pero también

más abierto. La crisis del multilateralismo tradicional no implica necesariamente la desaparición de espacios de cooperación, por el contrario, puede favorecer la emergencia de nuevas formas de iniciativa y capacidad de acción por parte de actores intermedios. Dicho de otro modo, actuar conforme a determinados principios no constituye necesariamente una desventaja estratégica, sino que puede convertirse, a largo plazo, en un recurso de poder político. El actual momento parece abrir una oportunidad significativa para las potencias medias. Sin embargo, esta oportunidad también introduce nuevas exigencias y no todas las potencias medias estarán igualmente preparadas. Quizás aquellas dispuestas a asumir costes políticos o estratégicos a corto plazo mediante posiciones relativamente autónomas frente a las grandes potencias podrían acumular, con el tiempo, importantes reservas de capital normativo y credibilidad diplomática.

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

Documento
Análisis

46/2026 9 de junio de 2026

José María Calvo-Sotelo

Dos desafíos a la seguridad energética europea: la crisis del gas ruso y la dependencia de China en las tecnologías de la transición energética



Dos desafíos a la seguridad energética europea: la crisis del gas ruso y la dependencia de China en las tecnologías de la transición energética

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:
Panorama estratégico 2026. *Editado en marzo de 2026*

Resumen:

Este capítulo analiza dos desafíos de muy distinta naturaleza a la seguridad energética de la Unión Europea: 1) la crisis del gas ruso con motivo de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, momento en que Alemania importaba todo el gas que consumía y el 72 % de ese gas provenía de Rusia, y 2) el dominio de China sobre las cadenas de suministro de las tecnologías más importantes de la transición energética, dominio que China hizo patente en varias ocasiones a lo largo de 2025 con el recurso a controles sobre exportaciones de tierras raras (y de los productos intermedios y finales que las incorporaban como los imanes permanentes) y de baterías de ion-litio. Controles que pusieron en jaque a la industria europea (y norteamericana) y que obligaron a la administración Trump a firmar en octubre pasado una «tregua» con el Gobierno chino en su guerra comercial.
Ambos desafíos son ejemplo de cómo Europa, a lo largo de las últimas dos décadas, ha puesto en riesgo la seguridad de suministro de su sistema energético al apostar por las alternativas más baratas. Así ocurrió con la apuesta por el gas ruso de Alemania y el resto de Europa Central, y está ocurriendo en toda Europa con las industrias claves para su transición energética, transición que hoy en día depende de cadenas de suministro controladas muy mayoritariamente por empresas chinas.

Palabras clave:

Unión Europea, Seguridad de Suministro, Soberanía Energética, Minerales Críticos, Guerra comercial.

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 challenges to European energy security: the Russian gas crisis and China's dependence on energy transition technologies

Abstract:

This chapter analyses two challenges of a very different nature to the energy security of the European Union: (1) the Russian gas crisis triggered by Russia's invasion of Ukraine in February 2022, at a time when Germany imported all the gas it consumed and 72 % of that gas came from Russia; and (2) China's dominance over the supply chains of the most important technologies for the energy transition, a dominance that China made evident on several occasions throughout 2025 through the use of export controls on rare earths (and on its intermediate and final products, such as permanent magnets) and on lithium-ion batteries. These controls placed European (and North American) industry under severe strain and forced the Trump administration to sign a «truce» with the Chinese government in October of last year in its trade war.

Both challenges illustrate how, over the past two decades, Europe has put the security of supply of its energy system at risk by opting for the cheapest available alternatives. This was the case with Germany's—and the rest of Central Europe's—reliance on Russian gas, and it is now happening across Europe with the key industries of its energy transition, a transition that today depends on supply chains overwhelmingly controlled by Chinese companies.

Keywords:

European Union, Security of Supply, Energy Sovereignty, Critical Minerals, Trade Wars.

Introducción

Así como las «cinco fuerzas» de Michel Porter sirvieron durante varias décadas para estructurar el análisis de la competitividad de cualquier industria, el famoso trilema de la energía lleva dominando los análisis y la prospectiva sobre los sistemas de abastecimiento y consumo de energía desde hace al menos dos décadas, y principalmente en las economías avanzadas. Este trilema expone el difícil equilibrio que todo sistema energético debería alcanzar entre tres variables fundamentales: seguridad de suministro, coste asequible y sostenibilidad ambiental. Las dos primeras variables, seguridad y coste, saltaron a la palestra con la primera crisis del petróleo en la década de los años setenta del siglo pasado, en la que se puso de manifiesto el poder que los países productores de petróleo de Oriente Medio habían concentrado sobre el abastecimiento de combustibles fósiles a las principales economías de Occidente. La variable de sostenibilidad ambiental tardaría casi cuarenta años más en cobrar relevancia, y lo hizo a la sombra de la revolución del petróleo y del gas de esquisto (*shale oil & gas*) en Norteamérica, que resolvió definitivamente el reto de seguridad de suministro que trajo consigo la primera crisis petrolera.

La firma del Acuerdo de París sobre cambio climático en la COP 20 de 2015 dio el empujón decisivo a la variable de sostenibilidad ambiental, al consagrar como mandato universal que el aumento de la temperatura media de la superficie terrestre no alcanzara los 2 ºC al cierre de este siglo, y que preferiblemente no superara los 1,5 ºC, ambos incrementos medidos sobre la temperatura media de la era preindustrial. El informe especial del IPCC (Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de Naciones Unidas) de 2018 apuntaló el objetivo de 1,5 ºC y estableció el año 2050 como aquel en el que el mundo debería culminar su transición energética hacia una economía descarbonizada y climáticamente neutra, objetivo más conocido como Net Zero by 2050. En 2021, la Unión Europea elevó este objetivo de neutralidad climática a rango de ley con su Reglamento 2021/1119 en el que definía el cambio climático como una «amenaza existencial». Pocos meses después, la COP 26 de Glasgow hizo suyo el objetivo de Net Zero by 2050 y la Agencia Internacional de la Energía, organismo perteneciente a la OCDE, publicaba su informe seminal *Net Zero by 2050: A Roadmap for the Global Energy Sector*. Este informe, el mayor ejercicio de prospectiva energética realizado hasta la fecha, detallaba a modo de guía la transición energética de los distintos sectores de la

economía global (generación de electricidad, transporte, industria y edificación) hacía la neutralidad climática, identificando a cada paso las nuevas tecnologías que la harían posible. Casi al mismo tiempo, el IPCC publicaba su llamado Sexto Informe de Evaluación (más conocido como el informe AR6), informe compendio del conocimiento científico sobre el cambio climático hasta la fecha, que incorporaba por vez primera el objetivo de 1,5 ºC como condición necesaria para cuantificar las políticas de «mitigación» de emisiones de CO_2 en el horizonte del siglo XXI.

Pertrechada con esta armazón científica y técnica, económica y jurídica, la Unión Europea había delineado a finales de 2021 la transición verde de su sistema energético para las siguientes tres décadas, estableciendo hitos vinculantes en la reducción de emisiones de CO_2 para los años 2030 (55 %) y 2040 (90 %) respecto de la cifra de 1990. Su Agenda Verde se desplegaba en al menos quince frentes normativos que iban desde los dos Sistemas de Comercio de Derechos de Emisión (ETS) hasta el Mecanismo de Ajuste por Carbono en Frontera (CBAM), pasando por la directiva de Eficiencia Energética o la de combustibles renovables de origen no biológico. Pero llegó febrero de 2022 y Rusia invadió Ucrania —«events, my dear boy, events»— dando al traste de un plumazo con la seguridad de suministro y el coste asequible de la energía en la Unión Europea: el gas ruso dejaba de ser una fuente de energía segura. En 2021, el gas natural representaba casi el 25 % del consumo total de energía primaria de la UE, con una concentración muy significativa en la generación de electricidad, en la producción de calor industrial y en la calefacción de los hogares. La UE importaba el 85 % del gas que consumía. El gas ruso, que llegaba a Europa Central por varios gasoductos, acaparó el 41 % del total de las importaciones de gas natural de la UE.

La guerra de Ucrania y la crisis del gas ruso dejaban, sin embargo, indemnes a las fuentes de energía renovable solar y eólica que, inmunes a los riesgos geopolíticos de las energías fósiles, salían reforzadas. La transición energética había encontrado en la «soberanía energética» y en la «autonomía estratégica» dos poderosos aliados para acelerar la descarbonización de nuestras economías y el *transitioning away from fossil fuels* que había acordado la COP 28 de Dubái en diciembre de 2023. Pero en ese mismo año, China volvió a dar muestras (no lo hacía desde 2010) del control que ejercía sobre las cadenas de suministro de sectores tecnológicos clave para la transición energética, poniendo en tela de juicio la soberanía que la transición energética parecía traer consigo.

En efecto, a lo largo de 2023, y en represalia por las restricciones que la administración Biden había impuesto en octubre de 2022 sobre las exportaciones a China de chips avanzados para aplicaciones de inteligencia artificial, China impuso restricciones y controles a las exportaciones de varios minerales críticos esenciales (germanio, galio, grafito y antimonio) y de ciertas tierras raras e imanes permanentes a los Estados Unidos. El tira y afloja entre ambos países continuaría en 2024 y se agravaría en 2025, cuando la administración Trump añadió la guerra arancelaria a los controles sobre chips. Llegados a octubre del año pasado, China había ampliado sus controles a doce de las diecisiete tierras raras y a todos los productos intermedios y finales que las incorporaban (imanes permanentes principalmente). Y así puso en jaque las cadenas de suministro de multitud de sectores industriales: los de *high tech* y defensa, por un lado, y otros claves para la transición energética como la fabricación de motores para vehículos eléctricos, baterías y aerogeneradores. Llegados a este punto, la administración Trump pestañeó primero y acordó una tregua de un año con Xi Jin Pin, tregua en la que China levantaba los controles sobre tierras raras y los Estados Unidos permitían la exportación de ciertos chips de Nvidia a empresas chinas, entre otras concesiones. La demostración de fuerza de China, sostenida y aumentada a lo largo de dos años, había tenido éxito.

La UE había sido observadora y víctima de este fuego cruzado y la presidenta de la Comisión Ursula von der Leyen acusó a China de establecer un «patrón de dominio, dependencia y chantaje» para llevar a la bancarrota a sus competidores. El control de China sobre las principales cadenas de suministro de la transición energética (ver figura 1) es el resultado del enorme poder de mercado de sus grandes empresas, poder que han construido aplicando ese «patrón de dominio» bajo dirección estatal que denunciaba von der Leyen. Europa ha sido testigo de ello con la industria fotovoltaica europea, que, dos décadas después de su despegue inicial, ha desaparecido prácticamente de su geografía. Pero sería un error de diagnóstico explicar este poder de mercado exclusivamente como el resultado de años de subvenciones públicas y *dumping* masivo de sus productos. Las empresas chinas son dominantes porque la propia República Popular China es el mayor consumidor mundial de sus productos: de paneles solares, de tierras raras y minerales críticos, de baterías o de vehículos eléctricos. Este mercado casi cautivo y una integración vertical «from well to wheel» construida a lo largo de los años han sido los pilares principales de su estrategia competitiva, por volver a

Michael Porter. Sobre esos pilares han construido unas economías de escala y unos niveles de eficiencia difíciles de superar por sus competidores occidentales.

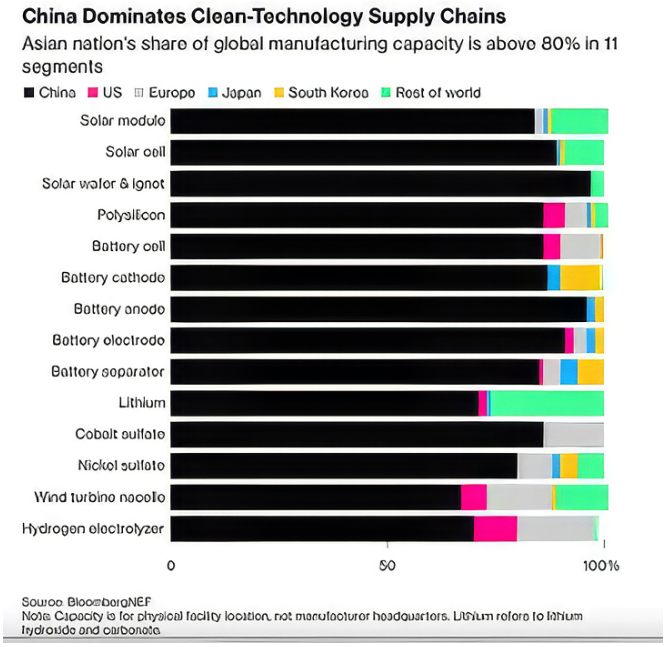


Figura 1. China domina las cadenas de suministro de las tecnologías limpias. Fuente: BloombergNEF

¿Qué tienen en común estos dos desafíos (gas ruso y dominio chino) que se proponen analizar? Desde el año 2000 hasta la invasión de Ucrania (Energy Institute 2025), Europa importaba de Rusia entre el 30 % y el 35 % de su consumo anual de gas. En el mismo periodo, el consumo anual de Alemania representaba entre el 40 % y el 50 % de las importaciones rusas. El gas ruso era el más barato, hasta que la invasión de Ucrania lo sacó del tablero de juego. Si se vuelve la mirada al trilema energético de seguridad, coste y sostenibilidad, se concluirá que Alemania y buena parte de Europa Central apostaron por el coste más bajo a expensas de la seguridad. Si se mira ahora a los últimos quince años de la transición energética ¿no está pasando algo parecido?, ¿no se está apostando por el coste más bajo (el chino) a expensas de la seguridad?, ¿no ha llegado Europa en su conjunto a unos niveles de concentración de riesgos con la industria china incompatibles con su seguridad económica? Veamos más en detalle cómo la UE se ha enfrentado con éxito a la disrupción causada por la invasión rusa de Ucrania en el

abastecimiento de gas natural, y a qué retos se enfrenta para diversificar los riesgos y mejorar la seguridad de sus cadenas de suministro de la transición energética.

La reconfiguración del sistema energético europeo tras la invasión rusa de Ucrania: la irrupción del gas natural licuado como sustituto del gas ruso

El 3 de diciembre de 2025 en Bruselas fue una jornada que marcó un punto de inflexión en la política energética europea, en el marco de la larga respuesta de la Unión Europea a la invasión de Ucrania por Rusia. Tras meses de negociaciones entre la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo, la Comisión presentó un acuerdo destinado a eliminar de manera gradual las importaciones de gas ruso, con el objetivo explícito de una prohibición total para finales de 2027. El acuerdo establecía un calendario gradual y jurídicamente vinculante: la prohibición de nuevos contratos de importación de gas ruso (tanto por gasoducto como por barco en forma de gas natural licuado) a partir de 2026, plazos claros para la extinción de los contratos existentes y, como fecha límite, la eliminación completa de todas las importaciones de gas ruso en el transcurso de 2027. La propuesta representaba la culminación de una estrategia iniciada tras el estallido de la guerra, y que en tres años había conseguido reducir el peso del gas ruso del 47 % de las importaciones en 2021 al 13 % en 2025. El objetivo declarado en REPowerEU era cerrar de una vez por todas la «vía de agua» que había permitido a Moscú utilizar el gas como instrumento de presión económica y política. Aunque el reglamento aún debía ser ratificado formalmente por el Parlamento y el Consejo, el anuncio del 3 de diciembre fue recibido como un paso decisivo hacia una Unión Europea más independiente en su abastecimiento de energía. Pero lo que más interesa es entender cómo un cambio tan sustancial en el abastecimiento de tan grandes cantidades de gas se pudo llevar a cabo en un espacio tan corto de tiempo, sabiendo como se sabe que los despliegues de nuevas infraestructuras de abastecimiento de energía son proyectos de muy largo aliento. Para ello, lo mejor mirar de cerca el caso alemán, porque Alemania es el mayor consumidor de gas de la UE y el país que más dependía del suministro de gas ruso en 2021.

La rapidez con que Alemania realizó esta transición no debe subestimarse. En 2021, las importaciones de gas de Rusia llegaron a representar el 72 % de todas sus importaciones de gas de fuera de la UE (ver figura 2), con el resto proveniente de Noruega. Todas las

importaciones de gas de Alemania (su producción doméstica es anecdótica) eran por gasoducto, porque en 2021 no contaba con ninguna planta de regasificación de gas natural licuado (GNL), lo que limitaba enormemente su capacidad para diversificar sus fuentes de suministro. Así fue como el Gobierno alemán aprobó en mayo de 2022 su «Ley de Aceleración del GNL» y pudo inaugurar su primera planta de regasificación flotante (FSRU) tan temprano como en diciembre de ese mismo año en el puerto de Wilhemshaven. La capacidad de esta planta era de unos 6,7 bcm por año, alrededor de un 7 % del consumo nacional en 2021, un volumen significativo pero ilustrativo del tamaño del reto. A lo largo de 2023, se conectaron dos plantas flotantes adicionales, con lo que la capacidad de recepción de GNL aumentó a 16,7 bcm, y en 2024 se conectó una planta más alcanzando una capacidad total de 24,7 bcm, que para entonces equivalía al 30 % del consumo nacional de gas. En 2024, las importaciones por gasoducto de Alemania provenientes de fuera de la UE se habían reducido a 37 bcm desde los 104 bcm de 2021, todos ellos procedentes de Noruega. En el conjunto de la UE, desde la invasión de Ucrania, la capacidad de las terminales de regasificación de GNL había aumentado un 45 %, 75 bcm adicionales sobre los 165 bcm de 2021, con Alemania, Holanda e Italia a la cabeza de este esfuerzo inversor.

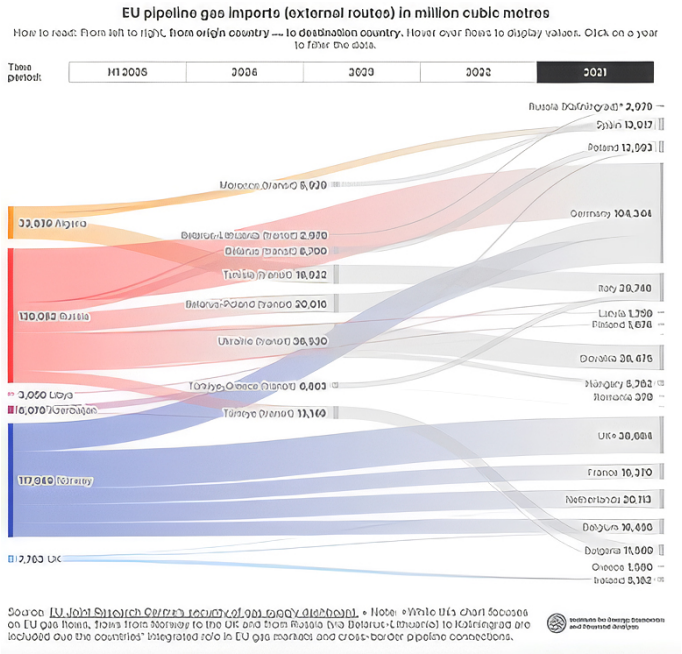


Figura 2. Importaciones (rutas externas) de gas por ducto de la UE en 2021, en millones de metros cúbicos. Fuente: EU JRC y IEEFA

Así las cosas, las importaciones de GNL a la UE pasaron de representar un 23 % del total en la primera mitad de 2021 a un 48 % en la de 2025, igualando prácticamente a las importaciones por gasoducto, que lideraba Noruega con el 55 %. En este mismo intervalo de tiempo, el peso del gas ruso importado ya fuera por gasoducto o por barco en forma de GNL, se redujo del 47 % al 13 %. Hoy en día, el 60 % de las importaciones totales de gas de la UE provienen de Estados Unidos (GNL), Noruega (gasoducto) y Reino Unido, seguidos por Argelia (gasoducto) y Qatar (GNL) que suman un 16 % adicional.

Los únicos flujos de gas ruso importado por la UE que resisten al cabo de estos tres años son el del gasoducto turco rumbo Bulgaria, y el de GNL por barco, cuyos principales importadores provienen de Francia, Bélgica y España (ver figura 3), que firmaron en 2018 contratos a veinte años con la rusa Novatek y su filial Yamal LNG. El acuerdo de la UE del 3 de diciembre pasado pretende cancelar todos estos flujos antes de finales de 2027.

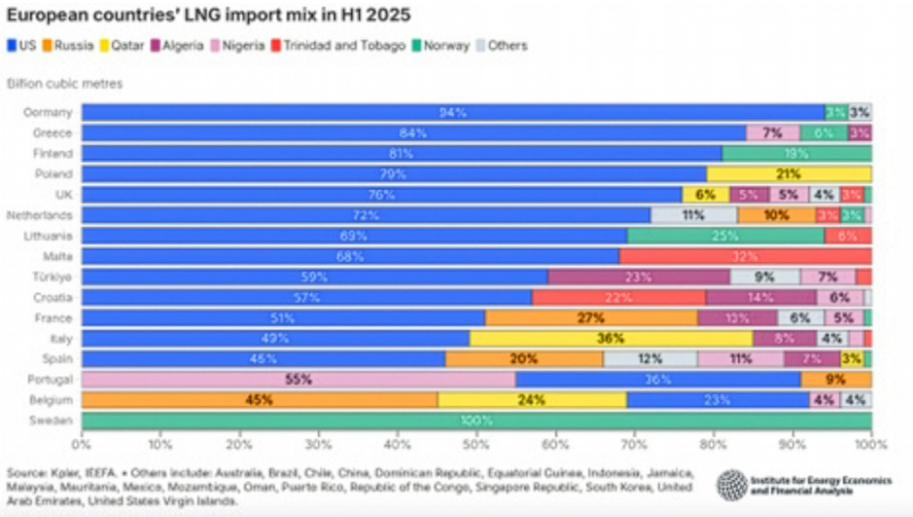


Figura 3. Mix de las importaciones de GNL de los países europeos en el primer semestre de 2025. Fuente: IEEFA

El gas representa alrededor del 24 % del suministro de energía primaria de la Unión Europea, solo superado por el petróleo con el 33 % (IEA, 2025a). En el primer semestre de 2025, el 48 % de este gas llegó por barco y el 52 % por gasoductos procedentes de Noruega, Reino Unido y Argelia principalmente. La capacidad de las plantas de

regasificación de gas natural licuado en suelo europeo se espera que superen los 350 bcm/año, muy por encima de los menos de 200 bcm/año de demanda de GNL prevista para los próximos años (IEEFA, 2025b). A esta realidad presente del abastecimiento de gas de la UE hay que añadir las perspectivas de crecimiento de la oferta de GNL para los próximos diez años, que apuntalarán la mejora sostenida de dos de las variables del trilema energético: la seguridad del suministro y el coste asequible. La Agencia Internacional de la Energía (IEA), en su informe Gas 2025 de octubre pasado, prevé un crecimiento de la capacidad de licuefacción mundial de GNL de 300 bcm al 2030, de los que los solo los proyectos de expansión de EE.UU. y Qatar explican un 70 % (ver figura 4). Sin embargo, la IEA no cree que la nueva demanda de GNL mundial absorba más allá de 250 bcm para el 2030, lo cual añadirá una presión a la baja de los precios. Este crecimiento se verá acompañado por una mayor flexibilidad y diversidad en los contratos de GNL, que dará mayor liquidez al mercado, apuntalando la seguridad de suministro frente a nuevos riesgos geopolíticos. En el entretanto, la IEA prevé que la demanda europea de gas se contraiga en un 8 % en el horizonte 2030, por la decreciente participación del gas en la generación de electricidad que resulta del crecimiento de las energías eólica y solar.

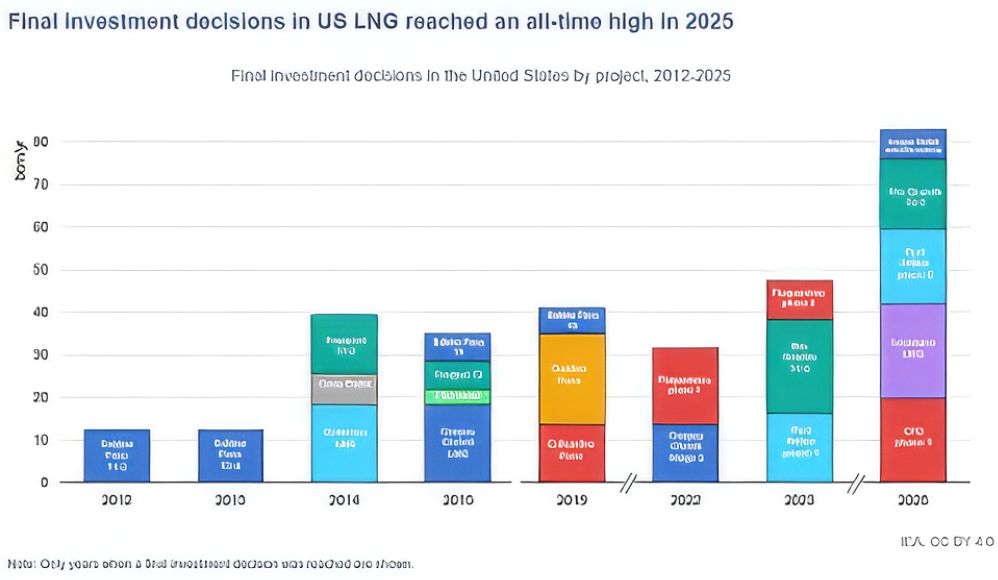


Figura 4. Nueva capacidad de licuefacción de gas por regiones 2025-2030. Fuente: IEA, Gas 2025

La intervención de la administración Trump en Venezuela y en su negocio petrolero no parece que vaya a afectar a la perspectiva de una mejora de la seguridad de suministro y del coste asequible de los combustibles fósiles en el futuro próximo. La OPEP pierde uno de sus países fundadores y el bloque norteamericano pasaría a controlar un 30 % de la producción mundial de petróleo, según analistas de JP Morgan. Estos analistas adelantan que Venezuela podría tardar una década en recuperar los tres millones de barriles diarios que extraía antes de 2010, pero que en dos años podría conseguir duplicar el nivel actual de 750 k barriles. Una mayor producción venezolana se sumaría a la previsión (IEA, 2025e) de un aumento de oferta de cinco millones de barriles día de aquí al 2030. China es hoy el primer país receptor de petróleo venezolano, y una cantidad relevante de sus préstamos a Venezuela, estimados en US$ 60bn (Michal Meidan, 2025), están garantizados con contratos de petróleo. Las importaciones de crudo venezolano apenas suponen el 4 % de las importaciones de la RPC, con lo que no existiría riesgo de desabastecimiento para China si los EE. UU. redirigieran estos volúmenes a otros mercados.

Valga todo lo anterior para proponer una serie de conclusiones importantes, que miran a un medio y largo plazo más allá de las serias turbulencias que la administración Trump está ocasionando en las relaciones trasatlánticas:

1 La enorme capacidad de reacción de toda la cadena de suministro del mercado gasista mundial (en especial, la del gas natural licuado y Noruega) para resolver en un espacio de tiempo tan corto una disrupción de la magnitud como la ocasionada por la invasión rusa de Ucrania.

2 La gran diversidad geográfica de fuentes de suministro de gas natural licuado y el bajo riesgo geopolítico de la mayoría de los países proveedores de gas de la Unión Europea.

3 La seguridad y la diversidad de fuentes de suministro que ofrece consolidarán al GNL como una pieza esencial del sistema europeo de abastecimiento de energía a largo plazo, con un impacto igualmente estructural y al alza en sus costes.

4 El crecimiento esperado de la oferta de GNL liderado por Estados Unidos y Qatar al 2030, por encima de la demanda prevista, podría resultar en una evolución a la baja de los precios actuales del GNL en lo que queda de década, y en una

creciente liquidez de mercado que permitirá amortiguar los nuevos riesgos geopolíticos que se puedan presentar.

Los retos que plantea el control por empresas chinas de cadenas de suministro clave para la transición energética

Los antecedentes del uso político por China de su control de la cadena de valor de las tierras raras llevan a septiembre de 2010. En represalia por un incidente diplomático con Japón, China respondió con un embargo no declarado de sus exportaciones de tierras raras al país del sol naciente. Japón era por entonces el primer importador mundial y China su casi único proveedor. Aquel embargo *de facto* duró apenas unas semanas, pero le siguió una subida repentina de los precios internacionales de las tierras raras en 2011, subida que llegó a multiplicar por más de diez los valores de referencia anteriores. En 2014, la Organización Mundial del Comercio (OMC) condenó a China por haber manipulado los mercados internacionales en favor de su industria nacional a base de un sistema de licencias, cuotas y aranceles a la exportación que redujeron drásticamente la disponibilidad de tierras raras en los mercados internacionales, ocasionando la referida subida de precios en 2011. Pero la reacción de Japón al embargo de China fue mucho más rápida. Ya en 2011, el Gobierno japonés dio instrucciones a la JOGMEC (Organización Nacional de Seguridad Energética y Metales) para incrementar la reserva estratégica de tierras raras y minerales críticos que habían puesto en marcha en 1983, emulando a las de reservas estratégicas de petróleo creadas en la estela de la crisis de los años setenta. Al mismo tiempo, Japón buscó diversificar sus fuentes de suministro y, entre otros proyectos, financió la expansión de una gran mina en Australia (Lymas), que hoy en día sigue siendo (junto con MP Materials en los EE. UU.) uno de los principales productores de tierras raras fuera de China.

Entre 2010 y 2020, la extracción de tierras raras se habría mantenido muy estable si se atiende a las cuotas de producción de las minas chinas que publica el US Geological Survey (USGS): 130 000 toneladas en 2010 y 140 000 en 2020. Pero entre 2020 y 2024, siempre según el USGS, la cuota de producción china se habría multiplicado casi por dos hasta las 270 000 toneladas, alcanzando un 70 % del potencial de producción mundial. La Unión Europea, en su estudio sobre materias primas críticas de 2023, asignaba a China una cuota en la extracción de tierras raras del 68,3 %. Pero cuando se

trata de su procesamiento posterior y su incorporación a productos intermedios o finales como los imanes permanentes, la cuota global de China supera siempre el 85 % (hace dos décadas, Japón controlaba el 50 % de este mercado). Es en este dominio de la cadena de valor aguas abajo de la extracción de tierras raras donde radica la verdadera posición de control que China tiene en el mercado mundial. Según la Asociación Mundial de Tierras Raras (REIA), el 75 % del valor económico de las aplicaciones finales de las tierras raras se concentra en la producción de imanes permanentes. Según la Agencia Internacional de la Energía (IEA), «China exportó 58 000 toneladas de imanes permanentes en 2024, suficientes para fabricar componentes para millones de automóviles, motores industriales o aviones, o para construir miles de sistemas militares estratégicos, centros de datos o turbinas eólicas». La explosión del crecimiento de los últimos cinco años ha sido resultado de la creciente demanda de imanes permanentes para los motores de vehículos eléctricos, aerogeneradores de tecnología *direct drive* y para sectores de defensa como el de «medium altitude long endurance UAV», los vehículos aéreos no tripulados más conocidos como drones.

Por todo ello, el impacto económico de los controles que China implantó en 2025 se incrementó en varios órdenes de magnitud cuando pasaron a incorporar no solo materias primas, sino también los productos intermedios y finales que las incorporaban («piezas, componentes y ensamblajes»). Los primeros controles, que llegaron en abril de ese año, afectaban a siete de las diecisiete tierras raras y sus productos intermedios y finales, incluidos imanes permanentes, y solo eran de obligado cumplimiento para empresas exportadoras chinas. La concesión de licencias a la exportación les obligaba a identificar usuarios finales, detallar usos específicos y aceptar un grado de escrutinio que muchas empresas internacionales considerarían incompatible con la confidencialidad comercial. Llegados a octubre (MOFCOM Decision No.61), los controles se ampliaron a doce tierras raras y a sus productos derivados, obligando también a las «organizaciones extranjeras» a obtener un permiso de exportación de doble uso para los productos que contuvieran tierras raras de origen chino o que se hubieran fabricado utilizando tecnologías chinas. También se incorporaron controles sobre la exportación de maquinaria y equipamiento claves para el refino y procesamiento de tierras raras, tecnologías sobre las que China mantiene un cuasi monopolio mundial. La extraterritorialidad de estas medidas estaba dentro de la mejor tradición del régimen de sanciones de los EE. UU. y, como en todas

las medidas de este tipo, su éxito dependía del poder de mercado del Estado sancionador. Así como las sanciones de Estados Unidos son especialmente eficaces cuando se trata de transacciones financieras en dólares, también habrían de serlo las de China en el ámbito de las tierras raras. Véase en la figura 5 la caída de las exportaciones chinas de imanes permanentes a partir de marzo de 2025, que resultó en precios en suelo europeo de hasta seis veces los de China.

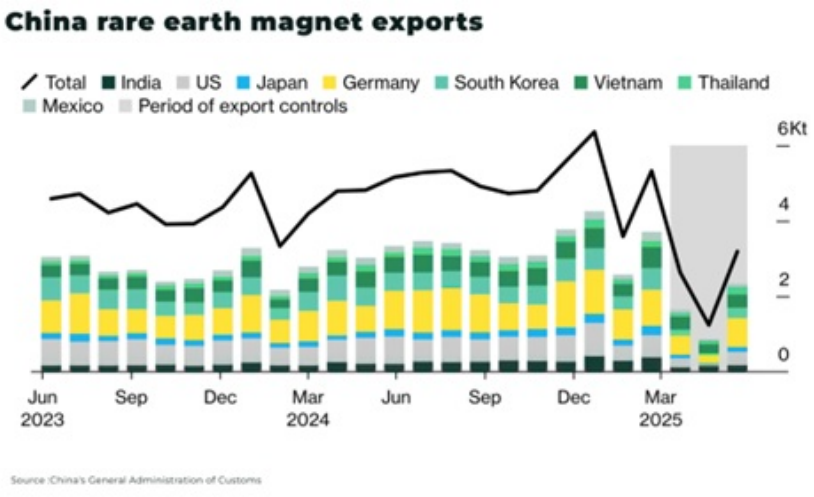


Figura 5. Exportaciones chinas de imanes de tierras raras. Fuente: Administración de Aduanas de la RPC

Pero el despliegue de controles administrativos de octubre 2025 no se limitó a las tierras raras y sus aplicaciones. En la misma fecha, el ministerio de Comercio de la República Popular China hizo públicos (MOFCOM Decision No.58) nuevos controles sobre baterías de ion-litio, así como sobre sus componentes y la tecnología y maquinaria para su fabricación. Era la primera vez que el MOFCOM imponía controles a la exportación a la industria de baterías. Al igual que con las tierras raras, las licencias exigían identificar usuarios finales y detallar usos específicos. Al igual que con las tierras raras, China mantiene un control de las cadenas de suministro de baterías superior al 80 %, y en algunos eslabones cercano al 100 % (ver figura 6). Las baterías LFP (litio ferrofosfato) suponen la mitad del mercado de vehículos eléctricos mundial y la práctica totalidad de las baterías de almacenamiento energético, ambos sectores determinantes para el avance de la descarbonización del transporte y de la generación de electricidad.

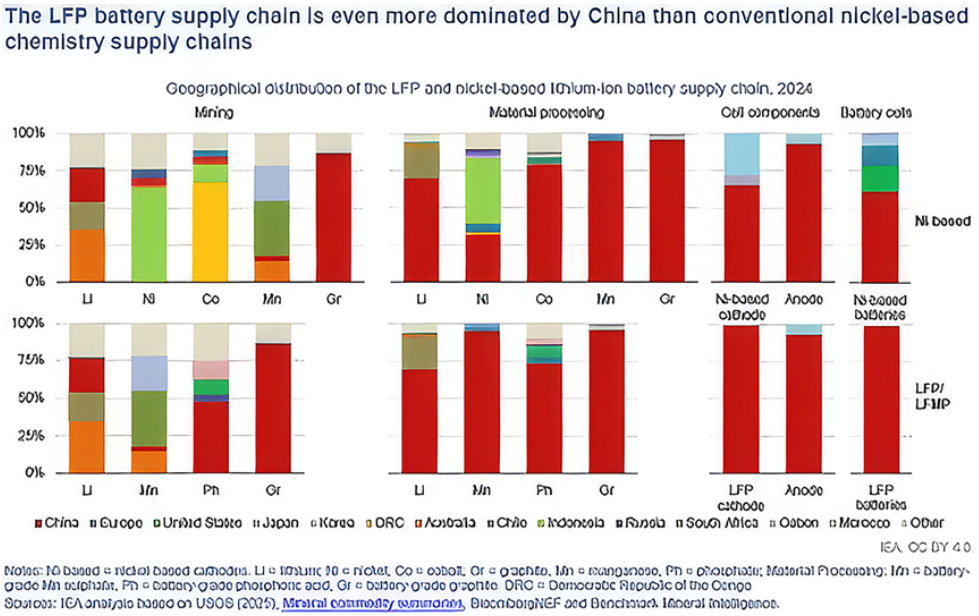


Figura 6. Distribución geográfica de la cadena de suministro de baterías de litio y baterías de níquel, 2024. Fuente: IEA

Si se mira al tamaño de los mercados en cuestión, el mercado de las baterías es mucho mayor que el de los imanes permanentes. Según el escenario conservador STEPS de la IEA para 2030 (IEA, 2024), la inversión en baterías podría rondar los US$ 500bn de valor, mientras que el de imanes permanentes rondaría entre los US$ 35bn y US$ 50bn, según varias fuentes. Pero ambas industrias tienen en común la aplicación sistemática de una estrategia nacional sostenida a lo largo del tiempo: la integración vertical de sus actividades en todos los eslabones de la cadena de valor de sus productos con el objetivo alcanzar una influencia determinante en los mercados en que operan. Esta integración vertical les permite transferir valor de unos eslabones a otros utilizando precios de transferencia internos, con el objetivo de eliminar la competencia de empresas que operan solamente en uno o varios de ellos. Generalmente, estas industrias están lideradas por grandes compañías cuyo accionariado es en parte público o que en cualquier caso están sujetas a un control estatal relevante. La razón última que explica el éxito de esta estrategia es que estas empresas cuentan con el cuasi monopolio de su

mercado interno, que por lo general representa cuando menos el 50 % de la demanda mundial. La razón primera de los controles a la exportación en China de hace décadas fue asegurarse de que la competencia extranjera (entonces por materias primas) impidiera el despegue de las industrias incipientes chinas. Ninguna empresa extranjera cuenta hoy con un mercado cautivo de ese tamaño, y, por eso, ninguna alcanza los niveles de integración vertical que se ven en China (ver figura 7 del SAFE Center for Critical Minerals Strategy, 2025).

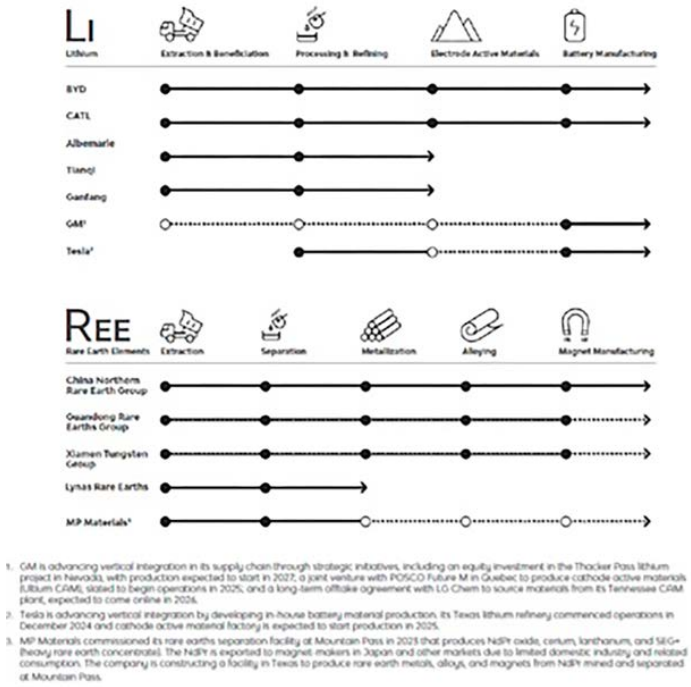


Figura 7. Integración vertical de empresas chinas y occidentales en la fabricación de baterías (Li) y de imanes permanentes de tierras raras (REE). Fuente: SAFE

Este dominio de mercado por empresas chinas se reproduce en otros sectores industriales muy relevantes para la transición energética (ver figura 1 de nuevo), y notablemente en el solar fotovoltaico. En este sector, una vez más, se replica la estrategia de la integración vertical y el soporte del mercado nacional cautivo como armas indispensables para alcanzar el control de las cadenas de suministro. En 2024, el mercado chino acaparó el 62 % de las nuevas instalaciones fotovoltaicas en el mundo —340 GW sobre un total de 550GW (IEA, 2025f)—. Al mismo tiempo, la IEA estima (IEA, 2025f) que China domina los cuatro eslabones principales de la cadena de producción

de paneles solares (polisilicio, obleas/*wafers*, células y módulos) con cuotas de entre un 75 % y un 95 % de la capacidad de fabricación mundial, y que ese dominio se mantendrá inalterado en lo que queda de década (ver figura 8).

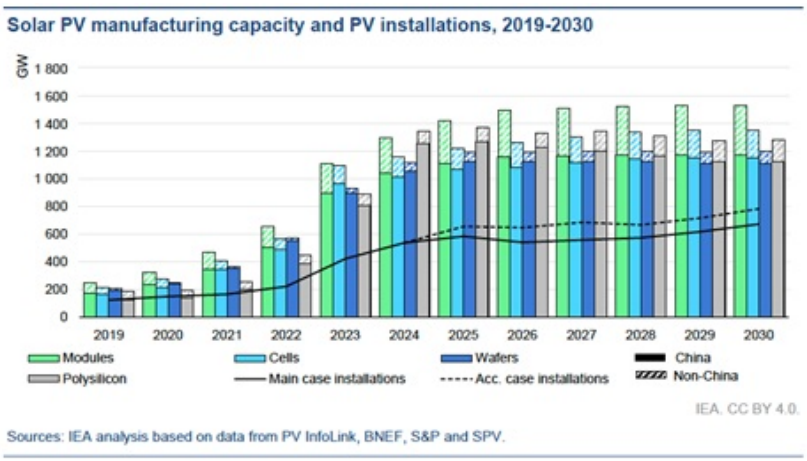


Figura 8. Instalaciones anuales y capacidad instalada global de la industria solar fotovoltaica, 2019-2030. Fuente: IEA

Si hasta aquí todos los números parecían suficientemente terminantes, cuando aparece el espectro del exceso de capacidad instalada a lo largo y ancho de estas industrias a partir de 2022, el panorama competitivo se vuelve todavía más complicado. La IEA dice que el exceso de capacidad de producción de la industria fotovoltaica a nivel global (ver también figura 9) más que duplicaba las instalaciones en el año 2025 (1400 GW de capacidad frente a 585 GW instalados) y que sus previsiones son que ese exceso se mantendrá lo que queda de década. La mayor parte del exceso de capacidad se concentra hoy en día en China. Si se compara la instalación de nueva capacidad fotovoltaica en China en 2024 (340 GW) con su capacidad instalada para módulos (1000 GW), se observa que la demanda doméstica solo cubre un tercio de su capacidad instalada, y que, por tanto, necesita recurrir a las exportaciones para sobrevivir. De ahí, el recorte de precios que experimentaron los módulos en Europa entre 2022 y 2025, que de pagarse a US$ 0,35 por watio en 2022 pasaron a US$ 0,12 (IEA, 2025f). Frente a los aranceles a la importación que le cierran el acceso al mercado estadounidense, y el pequeño tamaño de la demanda europea (un 10 % de la de China en 2024), los

fabricantes chinos han empezado a inundar los mercados de países en desarrollo (véase el caso de Pakistán) con sus módulos.

El sector de baterías se enfrenta al mismo reto de exceso de capacidad que el de la solar fotovoltaica, con predicciones de capacidad al 2030 (IEA, 2024) que duplican las instalaciones anuales de baterías, tanto en el sector de la automoción como en el de almacenamiento de energía. La IEA prevé una capacidad global de fabricación de baterías de alrededor de 8000G Wh en 2030 (ver gráfico), de las que 5500 GWh estarían en suelo chino. La demanda prevista para entonces no llega a los 4000 GWh, con 3400 GWh correspondientes a vehículos eléctricos y 400 GWh a almacenamiento energético. La reducción de precios medios de los *packs* de baterías en los últimos tres años (apenas un 36 % según BloombergNEF) no ha sido tan acusada como en los paneles solares. Pero el precio de las baterías (dólares por kWh) en Europa y Estados Unidos cerraron 2025 un 44 % y un 56 % por encima de los precios chinos, respectivamente. Como el coste de la batería supone entre el 30 % y el 40 % del coste de un vehículo eléctrico, esta diferencia de precios supone una ventaja competitiva muy importante para el sector de automoción chino.

La constatación de que el exceso de capacidad instalada en sectores industriales clave para la transición energética estaba aquí para quedarse abocaba a la conclusión de que las empresas occidentales no serían capaces de hacer frente a la competencia de las grandes empresas chinas, que con sus inigualables economías de escala y su integración vertical acabarían decimando a sus competidores del mundo desarrollado. Esa dinámica de mercado ya se había consumado en suelo europeo en el sector solar fotovoltaico, que creció rápidamente al calor de las subvenciones alemanas y españolas durante la primera década de este siglo. Hoy en día no existe una sola empresa europea relevante en el sector. Ante el riesgo de que se repitiera la historia con sectores industriales de tanto peso como el de la automoción, el Gobierno de Estados Unidos primero (2022), y la Comisión Europea después (2024), promovieron legislaciones que ofrecían incentivos a la inversión en nuevas tecnologías bajas en carbono siempre que se cumpliera un mínimo de contenido *made in America* o *made in Europe*.

El primer paso lo dio la administración Biden en verano de 2022 con la ley conocida como Inflation Reduction Act (IRA), que otorgaba créditos fiscales y subvenciones a la inversión en multitud de tecnologías verdes, desde la solar fotovoltaica y la eólica marina a la

energía nuclear, pasando por el hidrógeno verde y las baterías a la captura de CO_2. Las provisiones de la ley causaron alarma en la UE porque la combinación de generosísimas exenciones fiscales con la obligación de *made in America* atraería a suelo americano cuantiosas inversiones que de otro modo habrían ido a parar a suelo europeo. La UE respondió a la IRA con la mucho menos eficaz Net Zero Industry Act (mayo 2024), que establecía un objetivo del 40 % de contenido europeo para 2030, y con la Critical Raw Materials Act (abril 2024), que apuntaba a diversificar el riesgo de las cadenas de suministro de materias primas clave para la transición energética. La One Big Beautiful Bill (OBBB) de la administración Trump canceló en 2025 muchos de los créditos fiscales de la IRA, pero mantuvo los incentivos a la inversión en nueva industria manufacturera (baterías, procesamiento de minerales críticos, componentes solares), reforzando las previsiones de *made in America* y las limitaciones a las empresas extranjeras (*foreign entities*).

¿Cómo ha reaccionado la industria china antes estas leyes que beneficiaban la producción en suelo patrio frente a las manufacturas importadas? Implantándose en suelo patrio efectivamente. En palabras de la IEA (2025d): «La Unión Europea es el principal destino de las inversiones extranjeras de los productores chinos de baterías, cuya participación en la región podría cuadriplicarse, pasando de menos del 10 % en 2024 a más del 30 % en 2030» (ver figura 9). Añade la Agencia que si bien «estas inversiones representan una oportunidad para la transferencia de tecnología y la reducción de costes en la región [...], crece la preocupación sobre la capacidad de los pequeños productores europeos para crecer y competir con los actores globales establecidos». El ejemplo paradigmático de esta preocupación fue la quiebra en noviembre de 2024 de la empresa de baterías sueca Northvolt, que había financiado entre capital y deuda la cifra récord de US$ 15bn. A pesar de contar con órdenes de compra de US$ 55bn de diferentes fabricantes europeos, no fue capaz de operar su fábrica sueca más allá del 1 % de su capacidad teórica de producción.

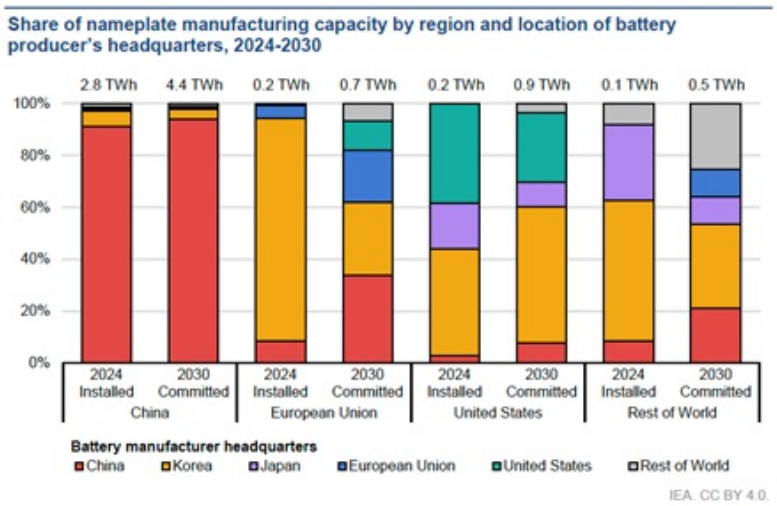


Figura 9. Capacidad de producción de baterías por geografía y país de origen del fabricante, 2024-2030. Fuente: IEA

Como dice la IEA, la implantación de empresas chinas al tejido productivo europeo es una oportunidad de transferencia de tecnología en los sectores donde la industria europea está muy por detrás de la china. Al fin y al cabo, es el mismo proceso, intercambiando los roles, que operó en suelo chino a partir de los años ochenta por el que las grandes empresas del mundo desarrollado se implantaron en China en *joint venture* con empresas locales. El reto que está sobre la mesa es si, en una economía de mercado sin intervención estatal como la europea, se pueden reproducir los mecanismos de transferencia de tecnología que operaron en la China finisecular y que fueron el germen de los gigantes tecnológicos chinos que se conocen hoy día. A este respecto es muy ilustrativo el reciente enfrentamiento (también en octubre de 2025) que tuvo lugar entre el Gobierno de los Países Bajos y la holandesa Nexperia, filial de la china Wingtech, multinacional que opera en el sector de semiconductores. Este enfrentamiento puso de manifiesto la vulnerabilidad europea frente a las empresas chinas operando en su propia jurisdicción.

El *affaire* Nexperia saltó a los titulares de prensa en octubre pasado cuando el Gobierno holandés decidió intervenir la compañía ante las noticias de que su matriz china estaba llevando a cabo un «vaciado» de su capacidad tecnológica. Nexperia, que había pasado a manos chinas en 2017, fabrica chips para la industria de automoción europea y opera con fábricas propias en China, donde ensamblan las obleas que fabrican en Holanda. La

intervención del Gobierno holandés fue a resultas de la presión norteamericana por las sospechas de que Nexperia fuera utilizada por su matriz china para la exportación de microprocesadores de doble uso a China por la puerta de atrás, aunque estos no formaran parte de su catálogo de productos. Los semiconductores de Nexperia son esenciales para el funcionamiento de un automóvil (que puede incorporar cientos de ellos), pero no son microprocesadores avanzados. Esta intervención trajo como represalia la decisión del Ministerio de Comercio chino (MOFCOM) de prohibir la exportación de los chips de Nexperia desde su filial china de regreso a Holanda. A mayores, Nexperia interrumpió el envío de obleas a sus fábricas chinas que habían recibido órdenes de no seguir las instrucciones de sus mayores holandeses tras la intervención del Gobierno. Todo ello resultó en una interrupción abrupta de la cadena de suministro que puso a los fabricantes de automóviles europeos al borde de la parada de sus cadenas de producción. Ante tal amenaza, el Gobierno holandés decidió poner fin a su intervención de la compañía en noviembre y la filial china de Nexperia reanudó la exportación de chips a su matriz holandesa.

Es muy relevante el paralelismo entre este caso y el de los controles a la exportación de los imanes permanentes de tierras raras. En ambos casos, se trata de componentes cuyo valor económico es muy pequeño en relación con el valor de los productos finales de los que forman parte, pero que sin ellos nada funciona. Nexperia se vendió a un grupo de inversores chinos en 2017 por US$ 2,75bn. A la vista de cómo una empresa de ese tamaño ha llegado a poner en jaque a toda una industria como la de automoción europea, las autoridades holandesas (o el norteamericano CFIUS) no habrían permitido hoy la venta de Nexperia a una empresa de capital chino.

Conclusiones

Es muy difícil que estadounidenses y europeos puedan trazar un camino a seguir para reducir el dominio de empresas chinas en sectores industriales tan relevantes para la transición energética. La apuesta de la administración Biden con su *Inflation Reduction Act* (muy reducida después por Trump) dio señales ciertas de un resurgir de nuevos proyectos de inversión en la industria solar, eólica, de baterías, fisión nuclear, hidrógeno verde y captura de carbono. Goldman Sachs estimó que el potencial de subvenciones y créditos fiscales podría superar el trillón de dólares (billón español) en diez años,

movilizando inversiones totales de más de tres trillones de dólares en el horizonte del año 2032. Dejando la IRA a un lado, tanto las administraciones de Trump como la de Biden han sido partidarias del *de-coupling* con China, cerrando el mercado estadounidense a las importaciones de paneles fotovoltaicos y vehículos eléctricos, por ejemplo, a base de muy elevados aranceles a la importación. La caída del 20 % de las exportaciones chinas a EE. UU. en 2025 es una prueba más del *de-coupling* de ambas economías.

La UE ha tratado de emular la IRA de Biden con la Net Zero Industry Act, pero, sin el músculo fiscal de Washington ni la capacidad de movilización de capital privado y de innovación tecnológica que tienen los Estados Unidos, su impacto hasta la fecha ha sido muy menor. Con la Critical Raw Materials Act y el plan RESourceEU, la UE ha dado un primer paso para diversificar sus fuentes de suministro de minerales críticos, para lo que tendrá que forjar alianzas con terceros países que tardarán muchos años en fructificar, como ha hecho Japón. Respecto de China, y al contrario que EE. UU., la UE no ha cerrado sus mercados a los productos chinos y así la transición energética europea se ha beneficiado de la «importación de productividad» de la economía china, gracias al menor coste de sus productos, ya sean placas solares, electrónica de potencia, baterías o vehículos eléctricos. Ahora bien, en 2024, las exportaciones chinas a Europa multiplicaron por dos veces y media las europeas a China y, según las cifras publicadas por las autoridades chinas sobre el balance comercial de 2025, la UE superó a los EE. UU. como primer destino de sus exportaciones, alcanzando el 15 % (US$ 560bn) del total, frente al 11 % de los Estados Unidos. La UE se enfrenta a la disyuntiva de cuánto proteger su industria frente a la competencia china, empezando por la de automoción (trece millones de empleos y 7 % del PIB), sin ralentizar o encarecer la transición energética.

El éxito de las cifras del superávit comercial de 2025, rompiendo el techo del trillón de dólares americanos, parecen indicar que la China de Xi Jin Pin mantendrá su apuesta por un modelo de crecimiento basado en la inversión y en la autosuficiencia en tecnologías avanzadas, todo ello financiado por las exportaciones masivas y la devaluación del yuan. La Cámara de Comercio de la Unión Europea en China, en su informe *Dealing with Supply Chain Dependencies* (diciembre 2025), aconseja a las empresas europeas a diversificar sus cadenas de suministro por fuera de China, porque

si esta mantiene su agresividad comercial es muy probable que las disrupciones de mercado como las del año pasado pasen a ser norma en lugar de excepción. Pero ya no se trata solo de la seguridad de las cadenas de suministro, sino de un concepto más amplio, la seguridad económica de la UE. En efecto, el *affaire* Nexperia y la prueba de fuego de los controles a la exportación de tierras raras y baterías de octubre pasado advierten de que no se juega en un *level playing field*. Más allá de la caja de herramientas común de la Organización Mundial del Comercio, China cuenta con otras herramientas que no están en el kit de la Unión Europea.

Llegados a este punto, se observa que aumentar la seguridad económica de la UE pasará por restringir el comercio con China y buscar cadenas de suministro alternativas que serán seguramente más caras y menos eficientes en sus comienzos. Y ello redundará en un mayor coste de las tecnologías clave para la transición energética en las que la dependencia de China es especialmente elevada. Al igual que Alemania y Europa Central con el gas ruso, Europa en su conjunto ha llegado a unos niveles de concentración de riesgos con la industria china incompatibles con su seguridad económica. Y la solución, al igual que con el gas ruso, traerá consigo costes más elevados. Pero a diferencia de la crisis del gas, la UE no conseguirá reducir la excesiva dependencia del hegemón chino en dos años, tampoco en dos lustros. Es una empresa mucho más complicada, en la que cada sector industrial requerirá aproximaciones diferentes, apuestas distintas. La UE deberá buscar alianzas (como el recién firmado acuerdo con Mercosur) con terceros países, también interesados en reducir su dependencia de China, y no solo para diversificar su acceso a recursos naturales, sino también para crear nuevo tejido industrial y cadenas de suministro alternativas. Y sería una buena noticia que Europa pudiera sumar esfuerzos en el medio y largo plazo con los Estados Unidos (que en el corto no parece fácil), y entre ambos obligar a China a cambiar el rumbo de su modelo de crecimiento.

Bibliografía

Argus Media. (2023). Argus White Paper: Diversifying rare earths: Building a market, not just a supply chain [en línea]. Argus Media. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://view.argusmedia.com/rs/584-BUW-606/images/MET-2023-09-WP-Diversifying%20Rare%20Earths%20Copy.pdf

—. (2025). Argus launches new prices for rare earth magnets [en línea]. Argus Media. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.argusmedia.com/es/news-and-insights/market-insight-papers/argus-launches-new-prices-for-rare-earth-magnets

Bobba, S. *et al*. (2020). *Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the UE*. European Commission, Publications Office.

Energy Institute. (2025). *Statistical Review of World Energy* [en línea]. Energy Institute. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.energyinst.org/statistical-review

European Chamber. (2025). *Dealing with Supply Chain Dependencies: Challenges and Choices* [en línea]. European Union Chamber of Commerce in China. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://europeanchamber.oss-cn-beijing.aliyuncs.com/upload/documents/documents/Dealing_with_Supply_Chain_Dependencies_Challenges_and_Choices[1377].pdf

European Commission. (2025). Commission selects 47 Strategic Projects to secure and diversify access to raw materials in the EU. Bruselas, European Commission.

European Court of Auditors. (2024). *Security of the supply of gas in the EU*. European Union, European Court of Auditors.

IEA. (2024). *Batteries and Secure Energy Transitions* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/batteries-and-secure-energy-transitions

—. (2025a). *Gas 2025* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/gas-2025

—. (2025b). *Global Critical Minerals Outlook 2025* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/global-critical-minerals-outlook-2025

—. (2025c). *Global Energy Review 2025* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2025

—. (2025d). *Global EV Outlook 2025* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/global-ev-outlook-2025

—. (2025e). *Oil 2025* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/oil-202

—. (2025f). *Renewables 2025* [en línea]. París, IEA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.iea.org/reports/renewables-202

Institute for Energy Economics and Financial Analysis (IEEFA). (2025a). EU Gas Flow Tracker [en línea]. IEEFA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://ieefa.org/eu-gas-flows-tracker

—. (2025b). European LNG Tracker [en línea]. IEEFA. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://ieefa.org/european-lng-tracker

Japan Organization for Metals and Energy Security (JOGMEC) [en línea]. (s. f.). Japan Organization for Metals and Energy Security. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.jogmec.go.jp/english/

Joint Research Centre (JRC). (2024). *Security of Supply Dashboard*. European Commission.

Rare Earth Industry Association (REIA) [en línea]. (s. f.). Rare Earths Industry Association AISBL. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://global-reia.org/rare-earth/

SAFE Center for Critical Minerals Strategy. (2025). *Resources for Resources: Financing Critical Minerals Supply Chains* [en línea]. SAFE Center for Critical Minerals Strategy. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://secureenergy.org/wp-content/uploads/2025/01/SAFE-Center-for-Critical-Minerals-Strategy-Resources-for-Resources-Financing-Critical-Mineral-Supply-Chains-FINAL.pdf

US Geological Survey. (s. f.). Rare Earths Statistics and Information [en línea]. US Geological Survey. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/rare-earths-statistics-and-information

*José María Calvo-Sotelo**
Profesor asociado en la IE Business School y SPEGA

Documento

47/2026 10 de junio de 2026

Abel Romero Junquera *

La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE



La nueva Estrategia Europea de Seguridad. La oportunidad para abordar la «dimensión defensa» en la UE

Resumen:

La invasión rusa de Ucrania (2022) y la nueva relación transatlántica en el marco de la OTAN, donde EE. UU. demanda a sus aliados europeos más compromiso y más responsabilidad en su propia defensa convencional, han cambiado el panorama geopolítico europeo y han obligado a la Unión Europea a plantearse su propia dimensión de defensa.

Tras más de cuatro años desde el comienzo de la guerra en Ucrania, la UE se ha centrado esencialmente en diagnosticar la situación y en discutir posibles líneas de acción, pero hasta ahora ha sido poco ejecutiva, y se ha limitado principalmente a iniciativas (lideradas por la Comisión) para favorecer el desarrollo de capacidades militares y fortalecer una industria de defensa europea que, siendo elementos clave, no son suficientes. Es necesario desarrollar un plan para abordar de forma completa la «dimensión defensa» en la UE.

La nueva «Estrategia Europea de Seguridad», cuyo primer borrador será previsiblemente presentado al Consejo en las próximas semanas, es la oportunidad para que la Unión aborde por primera vez, desde la fallida Comunidad Europea de Defensa (CED), la muy necesaria «dimensión defensa», y lo haga de forma realista y pragmática.

La OTAN, responsable de la defensa territorial de 23 de los 27 países de la Unión, está trabajando en reforzar su pilar europeo. La nueva Estrategia UE se presenta como la oportunidad para contribuir a ese fortalecimiento y, a la vez, establecer los cimientos de una dimensión europea de defensa (no solo industrial) que, inicialmente, y en base a criterios de propiedad y practicabilidad, debería ser en lo colectivo, y dentro del marco de la OTAN (dejando ambiciones de una posible defensa común o un ejército europeo para el futuro).

De esta forma, la Estrategia podría marcar el rumbo para una posible operacionalización del artículo 42.7 del Tratado de Lisboa (asistencia ante una agresión armada), acaso bajo la vieja fórmula, ya discutida en los 90, de «separables, pero no separados».

Palabras clave:

Dimensión defensa, Unión Europea, OTAN, defensa colectiva, pilar europeo, vínculo transatlántico.

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 new European Security Strategy. The opportunity to address the "Defence dimension" in the EU.

Abstract:

The Russian invasion of Ukraine (2022) and the new transatlantic relationship within the NATO framework—in which the US demands that its European allies demonstrate greater commitment and take on more responsibility for their own conventional defence—have transformed the European geopolitical landscape and forced the European Union to rethink its own defence dimension.

More than four years after the start of the war in Ukraine, the EU has focused primarily on assessing the new landscape and discussing possible courses of action, but so far it has taken little concrete action on its defence dossier, limiting itself essentially to initiatives (led by the Commission) to promote the development of military capabilities and strengthen a European defence industry—which, whilst key elements, are not the main focus. It is necessary to develop a plan to comprehensively address the EU's "defence dimension".

The new revision of the "European Security Strategy", the first draft of which is expected to be presented to the Council in the coming weeks, offers an opportunity to address the much-needed "defence dimension" for the first time since the failed European Defence Community (EDC) back in the 1950s, and, above all, to do so in a realistic and pragmatic manner.

NATO, responsible for the territorial defence of 23 of the 27 EU Member States, is working hard to strengthen its European pillar. The new EU Strategy presents itself as an opportunity to contribute to that strengthening, whilst also laying the foundations for that European defence dimension (not merely industrial), which initially, and based on criteria of ownership and practicality, should be developed "collectively", and within the NATO framework (leaving ambitions for a possible common defence, full strategic autonomy, or a European Army for the future). In this way, the new Strategy could chart the course for a possible implementation of Article 42.7 of the Treaty of Lisbon (assistance in the event of armed aggression), perhaps under the old formula, already discussed in the 1990s, of "separable but not separated."

Keywords:

Defense dimension, European Union, NATO, collective defense, European pillar, transatlantic partnership.

Introducción

El pasado mes de enero, la presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, durante la visita del Colegio de Comisarios a Chipre con ocasión de la presidencia semestral del Consejo, sorprendió a propios y extraños anunciando[1] que la UE iba a elaborar una nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES). Una declaración cuando menos sorprendente, teniendo en cuenta que la Comisión no tiene competencias reales[2] en seguridad y defensa ni en política exterior, que es donde se enmarca la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) de acuerdo con los Tratados.

Dos meses más tarde, la Alta Representante Kaja Kallas, declaró que la Estrategia abordaría la seguridad de forma amplia, vinculando la defensa, la energía, las cadenas de suministro y otras políticas, todo ello recalcando la necesidad de que los Estados miembros (EE. MM.) se involucraran en darle forma al nuevo documento y enfatizando que este ejercicio debería estar basado en una percepción común de la amenaza.

Es innegable que el panorama estratégico global ha evolucionado mucho en la última década y, posiblemente, es en Europa donde más se ha sentido. En poco más de quince años hemos pasado de un mundo unipolar, de la *pax americana,* a un mundo multipolar, con dos polos principales, EE. UU. y China, y potencias medias como Rusia, Irán o Corea del Norte, con vocación de revisar el, durante años vigente, «orden basado en reglas».

La anexión rusa de Crimea (2014) comienza a perturbar el sueño europeo del «fin de la historia», pero no es hasta la invasión de Ucrania (2022) cuando Europa despierta definitivamente. A esto se suma que la llegada de la segunda Administración Trump pone a Europa frente al espejo en temas de defensa. Estados Unidos quiere modificar el marco de colaboración: no quiere seguir subvencionando la defensa de naciones ricas que se comportan como protectorados, sino que busca una relación entre socios, alianzas basadas en una responsabilidad compartida[3]. Esto obliga a los europeos a tener que abordar su propia defensa convencional de forma más seria y menos dependiente de Washington.

[1] Declaración de la presidenta Von der Leyen junto al presidente Christodoulides con ocasión de la visita del Colegio a la Presidencia chipriota. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_26_110
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 3 de junio de 2026.
[2] El artículo 24 del Tratado de Lisboa indica que la PESC será ejecutada por el Alto Representante y por los Estados miembros, de acuerdo con los Tratados, así como las funciones del Parlamento y de la Comisión en este ámbito.
[3] Intervención de Pete Hegseth, *US Secretary of War*, en el 23 *Asia Security Summit, the Shangrai-la Dialogue*. https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2026/plenary-sessions/first-plenary/

¿Cómo ha abordado europa su seguridad y su defensa hasta ahora?

Las circunstancias que derivan en el nacimiento tanto de la OTAN (1949) como de la UE (inicialmente Comunidad Económica Europea [CEE], en 1958) nos facilitan entender la evolución de las dimensiones de seguridad y defensa en Europa.

Ambas organizaciones han convivido desde los años 50 del siglo pasado de una forma que podríamos calificar de correcta, complementaria y con algunas fricciones desde el lanzamiento de la PCSD (1999).

La UE como proveedora de seguridad

La entonces CEE, actualmente la UE, nace esencialmente con vocación de evitar agresiones internas, de erradicar la guerra entre países europeos, lo que podríamos denominar «guerras civiles en Europa», como había estado sucediendo durante los últimos casi 500 años y donde la II Guerra Mundial fue su máximo exponente.

Si bien el intento de crear una Comunidad Europea de la Defensa (CED) en los 50 fue un fracaso, se alcanzó el objetivo creando la CEE y la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), fomentando la unión entre países a través de la interdependencia económica, en una suerte de aproximación indirecta a una convivencia pacífica. Más de 80 años sin conflictos internos avalan los esfuerzos, lo que hace de la UE una verdadera historia de éxito, que se vio reflejada con la concesión del Nobel de la Paz en 2012.

Sin embargo, y a pesar de no ser capaz de dotarse de una dimensión de defensa propia ante agresiones exteriores, la UE consigue lanzar en 1999 la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), entendida como una capacidad operativa de actuar mediante misiones y operaciones civiles en nuestra vecindad.

Debido a la falta de acuerdo entre países, principalmente el Reino Unido[4], nace con importantes limitaciones: solo puede actuar en el exterior del territorio de la Unión (no se puede desplegar una misión PCSD dentro de la UE); es parte integrante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), por lo que no tiene realmente dimensión propia;

[4] ROMERO, A. *25 años de la Declaración de Saint-Malo, piedra angular de la PCSD*. Documento de Análisis, IEEE 82/2023. 29/11/2023. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/25-años-de-la-declaración-de-saint-malo-piedra-angular-de-la-política-común-de-seguridad-y-defensa

las contribuciones de medios a operaciones y misiones las aportan esencialmente los países y de manera voluntaria (no hay compromisos vinculantes); y las decisiones están sometidas a la regla de la unanimidad en el Consejo, única institución competente en esta política. A esto se suma que, en aquel momento, UE y OTAN competían por la gestión de crisis (las llamadas operaciones fuera de área en el ámbito de la Alianza). La realidad es que la defensa en su sentido clásico no se aborda, no hacía falta: vivíamos en un mundo unipolar y, en caso de necesidad, siempre teníamos a la OTAN.

A pesar de estas restricciones, se han lanzado más de 40 misiones y operaciones, civiles y militares, desde 2003, con un impacto relevante en las distintas zonas de despliegue[5]. Aunque actualmente la PCSD solo realiza acciones de gestión de crisis, los tratados le permiten abordar temas de defensa, si así lo decidiera el Consejo por unanimidad (art. 42).

La OTAN como garante de la defensa territorial de Europa (y espacio euroatlántico)

Por otra parte, la OTAN nace para defender a los países europeos (y a EE. UU.) de agresiones externas, y en su origen frenar la expansión del comunismo soviético en Europa oriental fue el catalizador. La Alianza es otra historia de éxito, donde la disuasión ha hecho su trabajo y se han logrado también prácticamente 80 años de paz, sin agresiones desde el exterior, aunque la Guerra Fría fuera un período de alta tensión geopolítica.

Reparto de roles entre la UE y la OTAN

A pesar de ciertas tensiones entre ambas organizaciones, la UE y la OTAN se han repartido roles: la OTAN se ha ocupado de la disuasión, de evitar agresiones desde el exterior, y la UE ha mantenido la estabilidad interior, evitando conflictos bélicos internos.

Esta situación se está viendo afectada por el citado escenario geopolítico marcado por la vuelta de la guerra a Europa, a lo que sumamos la nueva postura de EE. UU., que, de una forma más asertiva, demanda un mayor compromiso en la OTAN de los aliados europeos.

Washington, aliado de referencia e indispensable en la OTAN, que ha priorizado la seguridad y la protección de Europa durante décadas, se está orientando hacia otros

[5] https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en

escenarios donde tiene intereses más prioritarios, como el Indopacífico o el propio hemisferio occidental[6], lo que está obligando a los europeos a asumir la situación y a reestructurar la arquitectura europea de seguridad y defensa.

A pesar de voces catastrofistas sobre la ruptura del compromiso de EE. UU. con Europa en la OTAN, la exigencia real es que los europeos asuman una mayor responsabilidad en la defensa convencional del espacio europeo.

Si bien la UE mantiene su rol intrínseco de evitar agresiones internas entre europeos, tendrá que abordar de forma más activa su defensa ante agresiones externas.

En este nuevo escenario, la nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES) es una oportunidad para perfilar este reto y abordar por primera vez la defensa desde la perspectiva de la Unión.

Evolución de las estrategias europeas de seguridad

Antes de analizar la oportunidad y el posible contenido de la nueva Estrategia Europea de Seguridad (EES), conviene recordar y considerar las circunstancias, los elementos clave y el momento histórico que llevaron a la redacción de las anteriores.

La Estrategia Europea de Seguridad de 2003. El documento Solana

En el ya mencionado escenario unipolar de los años 90 y la primera década del siglo XXI, la UE se dotó de su primera EES (diciembre 2003), un hito clave en el crecimiento de la Unión como actor geopolítico, en aquel momento con vocación esencialmente regional.

Era un documento acorde con el contexto estratégico del momento, que identificaba el terrorismo, las armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados fallidos y el crimen organizado como principales amenazas a la seguridad europea, y en el que la competición entre grandes potencias o los conflictos de alta intensidad no se contemplaban.

[6] Como se refleja en la citada Estrategia Nacional de Seguridad (noviembre 2025).

El objetivo principal era proyectar estabilidad y seguridad en nuestra vecindad mediante acciones de gestión de crisis (misiones y operaciones), en el marco de un orden internacional sustentado en un multilateralismo eficaz[7].

Se trata de una Estrategia coherente con su tiempo y, además de servir de impulso para el desarrollo de la recién nacida PCSD[8], fue útil para cerrar las heridas abiertas entre distintos países de la Unión a raíz de la intervención en Irak, en la primavera de 2003, por parte de EE. UU. y la coalición internacional.

Esta primera Estrategia refleja claramente el hecho de que la PCSD, de acuerdo con los Tratados, es parte intrínseca de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y no una política independiente. El documento no aborda la defensa territorial de los EE. MM. y se centra en la dimensión de seguridad de la política exterior, en la gestión de crisis. La defensa, en su sentido clásico, ni se menciona (no era necesario: ya teníamos la OTAN).

Esta primera Estrategia es obra de Javier Solana (y su gabinete), entonces Secretario General del Consejo y Alto Representante del Consejo para la PESC, y que en ese momento no era Vicepresidente[9] de la Comisión (a partir 2009 con el Tratado de Lisboa).

Estrategia Global de Seguridad (2016). La Estrategia Mogherini

Tras un informe de limitado calado[10] sobre la implementación de la EES acordado durante la presidencia francesa del Consejo (2008), se presenta en 2016 la EGS (Estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la UE)[11].

[7] Se trataba de desarrollar una sociedad internacional más fuerte, unas instituciones internacionales que funcionaran correctamente y un orden internacional basado en reglas.
[8] En aquel momento se llamaba Política Europa de Seguridad y Defensa (PESD), que pasó a denominarse Común, y por tanto PCSD, en las disposiciones del Tratado de Lisboa.
[9] Javier Solana es Alto Representante del Consejo para la PESC, figura creada en el Tratado de Amsterdam. No es hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2009 (artículo 18), cuando se amplían las competencias del Alto Representante para incluir la función de Vicepresidente de la Comisión (hasta entonces responsabilidad del Comisario de Relaciones Exteriores), con la idea de garantizar la coherencia en la acción exterior de la Unión.
[10] La falta de consenso para una revisión profunda, que era la idea de la Presidencia francesa, motivó que se quedara en un informe de implementación poco relevante https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari15-2009-arteaga-estrategia-europea-seguridad.pdf https://www.consilium.europa.eu/media/30823/qc7809568enc.pdf https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/11/ari92-2008-lefebvre-presidencia-francesa-ue-2008.pdf
[11] *A global Strategy for the European Union´s Foreign and Security Policy.* Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/eugs_ review_web_0.pdf

El contexto estratégico había evolucionado: pasamos del citado momento unipolar a un nuevo escenario en el que Rusia se había anexionado Crimea y China se estaba consolidando como una gran potencia con ambición de disputarle a EE. UU. la hegemonía global, o al menos de compartirla.

El mundo estaba transitando de lo unipolar a lo multipolar[12]; vuelve la competición entre grandes potencias, donde China y EE. UU. se erigen en polos principales, pero no únicos (Rusia…).

Las líneas maestras de la EGS son bastante similares a las de la EES de 2003: se revisan las amenazas y se eleva el nivel de ambición, aspirando a que la UE se convierta en un proveedor global (ya no regional) de seguridad. La dimensión de defensa sigue ausente, aunque se enfatiza que la defensa territorial de los EE. MM. que son aliados OTAN se enmarca en esa organización.

En cuanto a su redacción, fue elaborada por la Alta Representante (Federica Mogherini) y su equipo, con la contribución de varios *think tanks* europeos (Polonia y España principalmente). No fue un documento consensuado previamente con los EE. MM., lo que derivó en que el Consejo le diera únicamente la bienvenida[13], en lugar de aprobarlo o endosarlo, lo que traslada un mensaje político de limitado compromiso de los países con el documento. Un acontecimiento relevante, la victoria del Brexit en referéndum, solo unos días antes de su presentación, tuvo un impacto negativo en la nueva Estrategia.

Brújula Estratégica (2022). Josep Borrell

Merece mencionarse el documento llamado *Brújula Estratégica*, que, no siendo realmente una estrategia, tiene cierto carácter de continuación de la EGS a modo de plan de acción[14].

Sin embargo, al ser aprobada solo un mes después de la invasión rusa de Ucrania, nace en un contexto que ya había cambiado en relación con su contenido, por lo que su

[12] Realmente el mundo tiende a lo multipolar, con diversos polos (focos) de poder, materializados tanto en potencias medias como Turquía, Irán o Corea del Norte, grandes potencias como EE. UU. y China, y con Rusia a medio camino entre ambas. Un mundo que podríamos denominar como de un «multilateralismo bipolar».
[13] Disponible en: https://www.consilium.europa.eu/media/21645/28-euco-conclusions.pdf (párrafo 20)
[14] https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strategic-compass/

pertinencia y oportunidad son, cuando menos, discutibles. Nacía para un mundo que ya no existía.

De modo general, se puede afirmar que, siendo tres documentos relevantes, han sido esencialmente declarativos, poco ejecutivos y de logros muy limitados, principalmente por la falta de compromiso y consenso de los EE. MM., más orientados a sus intereses nacionales en política exterior y de seguridad que a unos potenciales intereses europeos.

Esta postura no deja de tener cierta lógica en un marco institucional (establecido en el Tratado de Lisboa), donde tanto la política exterior (incluida la proyección de seguridad) como la defensa (que no se aborda en ninguno de los documentos) son políticas intergubernamentales y, por tanto, responsabilidad exclusiva del Consejo, es decir, de los EE. MM. Parece razonable pensar que quien pone los medios para ejecutar una estrategia sea parte activa en su elaboración, lo cual, vistos los antecedentes, no ha sido el caso.

Por lo tanto, que haya sido la presidenta de la Comisión quien haya asumido el liderazgo de esta revisión, posiblemente por falta de liderazgo del propio Consejo, no parece la opción más adecuada.

Es razonable colegir que la elaboración de estas estrategias por parte de las élites de Bruselas haya derivado en que, aunque los países —el Consejo— las hayan aceptado formalmente, no se hayan comprometido ni hayan sido particularmente activos con ellas.

La nueva Estrategia que verá la luz en próximas fechas, y con más razón si aborda de alguna forma la dimensión de defensa ante agresiones exteriores, necesita de la activa participación de los EE. MM. en su elaboración, condición necesaria para que la acepten y se comprometan con su contenido, para que lo hagan ejecutable y para que no se quede en un documento muy bien hecho, pero meramente declarativo. En todo caso, y considerando las diferentes culturas de seguridad y defensa de los distintos países, así como sus intereses particulares, promete no ser un ejercicio fácil.

Nueva estrategia. Una oportunidad para abordar la defensa

La nueva Estrategia es la oportunidad de abordar la dimensión de la defensa, la gran ausente en documentos anteriores.

Además de una oportunidad, es realmente una necesidad, pues el futuro de la UE como actor global está vinculado intrínsecamente a contar con una capacidad militar y de defensa propia, en un escenario geopolítico donde el poder de la fuerza es cada vez más relevante.

Necesidad

Es una realidad innegable que el panorama geopolítico global ha cambiado de forma drástica en las últimas dos décadas, y la UE y sus instituciones tienen que asumir la magnitud de este cambio global y actuar en consecuencia.

Somos conscientes de que el «mundo de ayer» no va a volver, y es necesario, por razones de oportunidad, de pertinencia y de vocación de cierto protagonismo en el nuevo orden global (aunque previsiblemente bastante limitado), adaptar los documentos estratégicos de la UE a la nueva situación. La vigente *Estrategia Global de Seguridad* está escrita para un mundo que ya no existe.

Una nueva Estrategia es una necesidad para marcar el rumbo adecuado, para ser capaces de navegar en las aguas turbulentas del, todavía en proceso de cambio, orden global.

Además, es una oportunidad para abordar y combinar, no solo los tradicionales componentes de la seguridad (interior, económica, exterior, etc.), sino también para incluir la dimensión de defensa en la ecuación. Hablar de defensa en la UE, tema tabú durante años, ya no es una opción: es una necesidad real, casi existencial.

Esto no significa que se tenga que diseñar una nueva arquitectura de seguridad o una dimensión de defensa autónoma, sino que se trata de abordar la defensa de forma realista y pragmática, y de tratar, de alguna forma, de institucionalizarla como una política más de la UE, dentro del marco normativo actual.

Tras años de «pensamiento Alicia[15]», la Unión ha despertado de su sueño del «fin de la historia», y parece que se ha dado cuenta de que se tiene que actuar. Tenemos

[15] El pensamiento Alicia, vendría a ser la filosofía política que defiende y pretende objetivos normalmente utópicos, sin explicar cómo lo conseguirán. Su nombre viene de la actitud del personaje de Alicia, en la obra *Alicia en el país de las Maravillas*. https://www.abc.es/espana/catalunya/abci-pensamiento-alicia-200702210300-1631594428391_noticia.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.bing.com%2F. Hace referencia expresa el profesor BAQUÉS-QUESADA, Josep, en: *La construcción de una política exterior y de seguridad común en Europa. ¿Por qué es tan problemática?* Catarata, Madrid, 2023, pp. 16-17.

perfectamente diagnosticada la situación (el informe Draghi[16], entre otros varios, es un ejemplo claro), y la nueva Estrategia puede y debe ser un paso importante en adaptar la Unión al nuevo escenario geopolítico.

Además de la seguridad «tradicional» se tiene que incluir la defensa

Lo primero que habría que definir en la nueva EES es su alcance, y este vendrá determinado por la identificación de las prioridades de la UE en este ámbito, que, a los elementos clásicos de la seguridad tradicional, deberá incluir lo militar, y no solo para operaciones de gestión de crisis en el exterior (misiones Petersberg)[17], como sucede en la actualidad, sino también para afrontar potenciales agresiones al territorio de la Unión.

A los retos y amenazas como el terrorismo, el crimen organizado, los ciberataques, la inmigración no controlada, la desinformación, las acciones híbridas, etc., incluidas en estrategias anteriores, se deberán sumar las relativas a la integridad territorial de la UE, es decir, las agresiones desde el exterior por parte de otros Estados. No se trata de obviar el actual marco de la OTAN para defender el territorio de la UE (para 23 de los 27 EE. MM.), sino de articular el papel de la Unión y de definir cómo utilizar sus instrumentos y capacidades para complementar a la propia Alianza.

Así, la nueva estrategia deberá ser coherente y complementaria con otros documentos estratégicos de la UE, como las recientemente aprobadas estrategias de seguridad interior (2025)[18], de preparación (*preparedness*) para prevenir y reaccionar ante amenazas y crisis emergentes (2025)[19], de seguridad económica (2023 y 2025)[20], o documentos como el propio *Libro Blanco para la Defensa Europea* (2025)[21], pero deberá ser más amplia que las anteriores y, además de la gestión de crisis, tiene que abordar lo que ha sido durante años «el elefante en la habitación», la dimensión de «defensa territorial» en la UE, y hacerlo de

[16] https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059 https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2320887/contexto_y_repercusion_del_informe_draghi_2025_dieeeo21.pdf/6c167240-9f79-9759-a3dd-032162268a69?t=1742373663141

[17] Detalladas en el artículo 43 del Tratado de Lisboa.

[18] https://commission.europa.eu/news-and-media/news/commission-presents-european-internal-security-strategy-2025-04-01_en

[19] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_856

[20] La Estrategia de seguridad económica de la UE se aprueba en 2003, y se actualiza en 2025. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52023JC0020 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025JC0977

[21] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_25_793

una forma pragmática, realista y, sobre todo, buscando el compromiso activo de los EE. MM.

El campo de juego y la única opción realista y practicable a corto plazo.

Las disposiciones relativas a seguridad y defensa en el marco del vigente Tratado de Lisboa (TdL) están redactadas para un escenario donde el multilateralismo y el orden basado en reglas eran protagonistas principales, y donde los Estados miembros mantienen (a través del Consejo) las competencias y todas las decisiones en este campo.

Iniciativas como tratar de modificar los Tratados, cambiar de alguna forma la regla de la unanimidad en la toma de decisiones, buscar pasarelas para tratar de avanzar en estos temas, o incluso en la defensa común, no parecen pertinentes, principalmente por ser prácticamente imposibles de alcanzar en el corto o medio plazo.

Europa no necesita más declaraciones, más diagnósticos o más propuestas irrealizables, sino soluciones pragmáticas y realistas que se adapten al campo de juego, que viene marcado por la nueva situación geopolítica (guerra de Ucrania y mayor exigencia de EE. UU. a los europeos en la OTAN) y por los tratados en vigor.

De hecho, la reacción ya ha comenzado en la OTAN (el 5 % en la Cumbre de la Haya es un claro ejemplo), y el deseado refuerzo del pilar europeo es una realidad en curso. Por parte de la UE, la reacción está siendo más lenta, pues, aparte de algunas iniciativas en el ámbito financiero e industrial lideradas por la Comisión, apenas ha actuado.

La nueva EES es una oportunidad para desarrollar la dimensión de defensa de la UE, posiblemente dentro del marco del pilar europeo de la OTAN, y hacerlo de forma pragmática, pero también flexible. Se trata de definir un plan compatible y complementario con la OTAN[22], de forma que la Unión pueda asumir sus responsabilidades en materia de seguridad y defensa acordes con la altura de su peso económico, político, diplomático, tecnológico y cultural en el escenario internacional.

Se trataría de que ese pilar europeo de la OTAN, reforzado, se pueda articular desde la UE para dotarle de cierta capacidad autónoma, de forma que el vínculo entre europeos y

[22] Considerando y tratando de superar las limitaciones derivadas de las disputas Turquía-Chipre, que afecta de forma muy severa a las relaciones OTAN-UE, que son el otro gran elefante en la habitación.

americanos evolucione hacia un tipo de asociación entre iguales, dejando atrás la relación de protectorado de las últimas tres décadas.

Tratar de desarrollar en la actualidad una Europa de la defensa sin contar con el marco de la OTAN se acercaría más a un ejercicio de utopía declarativa que a un proyecto realista, no solo por el tiempo necesario para construir una arquitectura propia de defensa, sino por la actual falta de voluntad política y por la enorme dificultad, cuando no imposibilidad, de poner de acuerdo a los 27.

Si obviamos el ruido de las distintas declaraciones, se puede afirmar que, de una forma más implícita que explícita, existe un «cierto» consenso a nivel de autoridades tanto europeas[23] como de los gobiernos nacionales en avanzar en el fortalecimiento del pilar europeo en la OTAN como vía prioritaria y única realizable en el corto plazo. Es destacable el caso de Alemania, como así lo refleja su recientemente aprobada *Estrategia Militar*[24], en la que se enfatiza la necesidad de que Europa (y en particular Alemania) asuma una mayor responsabilidad dentro de la OTAN[25].

El pilar europeo se presenta como una respuesta pragmática a la situación actual; no se trata de crear un ejército europeo dentro de la OTAN, ni ahora ni en un futuro. De hecho, un ejército europeo implicaría una integración político-militar, una cadena de mando única y una soberanía compartida en materia de defensa que, en el marco de los tratados en vigor, no es realista y solo lo podría ser a muy largo plazo y con un enorme coste político[26].

Se debe recordar que esta opción no es para nada novedosa, pues no deja de ser la iniciativa ESDI (*European Security and Defence Initiative*) de los años noventa, que, bajo el lema de «separables, pero no separados», pretendía fortalecer el pilar europeo de la OTAN, dotándole de cierta autonomía, pero dentro del marco de la OTAN. Fracasó esencialmente por diferencias políticas, que siguen siendo el elemento clave, pero la preocupante situación actual es más favorable a alcanzar un cierto consenso (al menos como iniciativa a corto plazo).

---

[23] https://www.politico.eu/article/eu-leaders-warn-europe-must-become-defense-giant-us-role-wanes-nato-andrius-kubilius/

[24] Tras aprobar en 2023 su primera *Estrategia Nacional de Seguridad* tras la II Guerra Mundial. Disponible en: https://www.nationalesicherheitsstrategie.de/National-Security-Strategy-EN.pdf. En 2026, aprueba su primera Estrategia militar: https://www.bmvg.de/de/presse/strategie-zur-landes-und-buendnisverteidigung-6093690

[25] https://www.politico.eu/article/germany-military-strategy-bundeswehr-boris-pistorius/

[26] MURGIA, N. «The European Pillar of NATO in the era of US Disengagement», *Instituto Affair Internazionali*. 13/5/2026. Disponible en: https://www.iai.it/en/publications/c41/european-pillar-nato-era-us-disengagement

En diversos foros se argumenta que la Unión ya cuenta con su propio artículo 5, el 42.7 del TdL, en el cual, ante la agresión a un Estado miembro, el resto deberá prestarle ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance. El problema esencial es que la UE no tiene estructuras propias para abordar una agresión militar, por lo que la ayuda y asistencia se deberían hacer de forma esencialmente bilateral, con todas las limitaciones que esto implica. Reforzar el pilar europeo de la OTAN sería, en cierta medida, una forma de «operacionalizar» el 42.7, actualmente vacío de estructuras de mando y de medios, de forma que se podría enfrentar una crisis europea con protagonismo principal de los europeos utilizando las estructuras y medios de la OTAN.

En cierta medida, se puede decir que, en los debates sobre este tema, la mayoría hablan el mismo idioma, pero con distinto acento; sería empoderar a la UE y a Europa para asumir la responsabilidad principal de su defensa convencional, con EE. UU. participando de forma más limitada que hasta ahora, pero proporcionando el apoyo crítico.

En relación con la posible rotura del vínculo transatlántico, o desacople de EE. UU. de la OTAN, hay mucho ruido de fondo, alimentado tanto por declaraciones provocadoras y «no convencionales» por parte de Washington como por discursos fatalistas e incluso catastrofistas de algunas autoridades europeas.

Parece realista considerar que el vínculo transatlántico permanece sólido, sencillamente por interesar a todas las partes, tanto a los americanos[27], como reflejan tanto las *Estrategias de Seguridad Nacional*[28] (US NSS 2025) y de *Defensa Nacional*[29] (US NDS 2026) de EE. UU., como incluso algunos documentos del propio Parlamento Europeo[30].

Que el vínculo está disminuyendo su intensidad es una realidad, pues Washington pretende un reparto más equitativo de la carga, buscando una distribución de esfuerzos militares más

[27] A EE. UU. le interesa una Europa estable y próspera (y por lo tanto segura) pues su bienestar económico depende en gran medida de Europa. Casi la mitad del PIB mundial proviene de la suma de EE. UU. y Europa, que son principales socios comerciales de forma recíproca. 48 de los 50 estados de EE. UU. exportan más a Europa que a China, y a nivel global EE. UU. exporta 3,5 veces más a Europa que a China. Más del 50 % de la inversión extranjera en EE. UU. proviene de Europa (sumando cerca de 3,5 billones de dólares). A esto se suma que Europa le permite a EE. UU. una más fácil proyección a nivel global (escenarios como Cáucaso, Oriente Medio, Magreb, Rusia, Ártico, etc.) utilizando sus bases; y la presencia de tropas americanas en Europa con carácter permanente es más eficaz y eficiente que tenerlas de forma rotatoria. https://www.hudson.org/security-alliances/seven-key-points-us-forces-europe-luke-coffey

[28] https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

[29] https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF

[30] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/785720/EPRS_BRI(2026)785720_EN.pdf

equilibrada. A esto se suma que Europa ya no es la primera prioridad (en favor del hemisferio occidental y del Indopacífico).

Esta nueva situación demanda más esfuerzo europeo en OTAN, pero, en principio, no debería afectar a su fortaleza ni a su robustez. EE. UU. nos ha puesto frente al espejo y nos ha demandado que empecemos a actuar más como socios, como aliados, que como si fuéramos un protectorado.

¿Qué debería contener la nueva Estrategia Europea de Seguridad?

La nueva Estrategia debería abordar la nueva realidad e incluir la dimensión de la defensa, y, aunque pueda dejar la puerta abierta a futuras opciones, debería abordar la situación actual y, por tanto, el refuerzo del pilar europeo en la OTAN, donde la Unión está llamada a ser un actor principal, por capacidad y por ambición.

Abordar una defensa común es hoy por hoy inviable, sobre todo por la falta de voluntad política de los 27; ya veremos cómo se avanza y qué se puede hacer en el futuro.

Ahora mismo se trata de construir en lo colectivo y consolidar lo ya existente, fortaleciendo el citado pilar europeo[31]. A esto se añade la necesidad de una Estrategia más ejecutiva que las anteriores, que pecaban de excesivamente declarativas.

En cuanto a los tres elementos esenciales de toda estrategia —fines (*ends*), formas (*ways*) y medios (*means*)—, se deberán definir de forma clara y con una ambición realista.

En primer lugar, en relación a los objetivos (*ends*), así como a las amenazas, deberán ser acordes con el nuevo entorno estratégico y, aunque se repetirán muchas ideas identificadas en las estrategias anteriores, deberán incluirse las relativas a la integridad territorial de la Unión: el «elefante en la habitación» que hemos ignorado durante muchos años y que solventó EE. UU. a través de la OTAN, pero del que la situación actual nos obliga a hacernos cargo.

[31] BERGMANN, M. «Europe needs an Army. Only collective defense can protect the continent», *Foreign Affairs*. February 9th, 2026. Disponible en: https://www.foreignaffairs.com/europe/europe-needs-army

Se trata, pues, de identificar y valorar todo el abanico de amenazas, así como de definir objetivos realistas y practicables que, en defensa, deberían ser muy similares a los identificados en la OTAN, con posibles matices por parte de la Unión.

Un elemento prioritario deberá ser articular la forma de coordinar los diversos componentes de la seguridad (interior, económica, exterior, preparación y resiliencia, etc.) reflejados en las distintas estrategias y documentos mencionados en párrafos anteriores. Este ámbito es más amplio que en la OTAN y es un ejercicio difícil, sobre todo como consecuencia de ser responsabilidad de distintos actores (Comisión, Consejo, agencias, EE. MM., etc.).

Se trata de abordar cómo articular una suerte de «whole of goverment approach» (aproximación integral a la seguridad y a la defensa), considerando que tenemos diversas y muy potentes herramientas, pero la bicefalia Comisión (ámbito comunitario) y Consejo (intergubernamental) hace difícil esta coordinación.

Normalmente, las partes son muy celosas de sus competencias y no siempre están abiertas a trabajar en equipo, a pesar de que la figura del Alto Representante se crea para eso (aunque se le dota de escaso poder ejecutivo).

En segundo lugar, con relación a las formas (*ways*), en la dimensión de la defensa nos referimos a las estructuras de mando y control, de planeamiento y procedimientos. No parece eficaz crear unas nuevas a nivel de la UE (al menos por ahora), existiendo las de la OTAN. La estrategia debería construir sobre lo ya existente y abogar por que la UE asuma las estructuras y procesos de la OTAN como propios (lo cual es esencialmente cierto, al menos para 23 de los 27).

Buscar cómo revitalizar los Acuerdos de Berlín plus (aunque conscientes de la enorme dificultad derivada de las posturas de Turquía y Chipre), así como considerar los cambios en curso en la estructura de mandos de la OTAN (donde los europeos tendrán más protagonismo en los Mandos Conjuntos - *Joint Force Commands* - deberá favorecer esa mayor responsabilidad de los europeos en la OTAN, donde, de alguna forma, la UE, con el apoyo del resto de aliados europeos no pertenecientes a la UE, debe buscar una aproximación inclusiva a ese pilar europeo (no solo de la UE) en la OTAN.

No tiene sentido, además de ser ineficaz e ineficiente, crear un proceso de planeamiento de capacidades de la UE distinto del NDPP[32]. De hecho, el actual CDP (Plan de Desarrollo de Capacidades) de la Unión tiende a alinearse cada vez más con la OTAN.

La vigente estructura político-militar en el ámbito de la defensa de la UE merece una última reflexión en este apartado. En el nuevo escenario es necesario considerar un papel más protagonista del Consejo de la UE en formato ministros de Defensa, de forma similar al Consejo Atlántico. No parece razonable que los asuntos de defensa, en su sentido más tradicional, sean tratados en el Consejo en formato Asuntos Exteriores (CAE), bajo la autoridad de los ministros de AA. EE.

Si bien el Tratado de Lisboa, en su redacción actual, constriñe y no favorece los avances en materia de defensa, la creación de un Consejo de la UE en formato defensa si es viable, y ya se intentó durante la presidencia española del Consejo de 2010, aunque sin mucho éxito. Posiblemente sea el momento de retomar la iniciativa, y la nueva estrategia puede ser el marco para abordar este cambio estructural.

En cuanto al tercer elemento de la estrategia, los medios y capacidades (*means*), es donde la UE, y en particular la Comisión, debería tener un papel más protagonista.

Partimos del hecho de que, en defensa colectiva, los medios son aportados por los países, que son sus únicos propietarios.

La fragmentación y la duplicidad, consecuencia de sumar las capacidades de 27 ejércitos, provocan grandes ineficacias e ineficiencias. Para abordar este problema, las ya iniciadas iniciativas de la Comisión para favorecer la industria de defensa europea y el desarrollo cooperativo, a nivel europeo, de capacidades militares (en línea con lo indicado en el informe Draghi) deben verse impulsadas desde la propia Estrategia.

El plan *ReArm Europe/Readiness 2030*[33] parece la respuesta adecuada al problema, aunque quizás algo tardía e insuficiente en su profundidad[34].

A los obstáculos en los instrumentos financieros, donde no hay determinación política clara, se suman los industriales, en un marco donde los europeos hemos invertido

[32] *NATO Defence Planning Process*. Disponible en: https://www.nato.int/en/what-we-do/introduction-to-nato/nato-defence-planning-process .
[33] https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf
[34] https://www.larazon.es/internacional/ocaso-paraguas-americano_202605316a1b5f1a91bae05c35e743c6.html

mayoritariamente en sistemas americanos y en el que podríamos sufrir problemas de desabastecimiento. La autonomía industrial, así como instrumentos financieros viables (incluso a incluir en el próximo Marco Financiero Plurianual 2028-2034) serían aspectos clave a incluir en este apartado.

En todo caso, no debemos olvidar que tanto las capacidades militares como en gran medida la industria de defensa (en base al artículo 346 del TFUE) son competencia y responsabilidad de los países. Sin embargo, la Comisión, y en particular el Comisario de Defensa y Espacio, a pesar de sus limitadas competencias en industria de defensa, tienen un importante papel, de motivación y de coordinación, que desempeñar en el proceso.

Particular atención debería prestar la Estrategia a cómo articular la forma de desarrollar colectivamente aquellas capacidades estratégicas (que actualmente aporta EE. UU.), de las que no dispone individualmente ningún país europeo. Serían capacidades que habría que desarrollar previsiblemente forma colectiva y que deberían utilizarse y gestionarse también colectivamente, inicialmente en el marco de la OTAN.

En todo caso, parece necesario contemplar la opción de hacerlo a nivel europeo (dentro del pilar europeo de la OTAN), bien con estructuras de la Alianza o bien con estructuras propias que se integrarían en la Alianza y que sería necesario desarrollar.

Hablamos de un caso similar a los AWACS en OTAN, propiedad de la propia Alianza y que ella misma gestiona. Se trata de definir la estructura de mando y control para capacidades como la defensa antimisil a nivel europeo o el muro de drones, que deberá ser unificada.

***Los posibles siguientes pasos en la* «dimensión de la defensa»**

Aunque este documento se centra en analizar la posible dimensión de «defensa territorial» que debería incluir la nueva Estrategia, esta será mucho más amplia y abordará otras dimensiones de la seguridad (mencionadas en párrafos anteriores).

Aunque posiblemente la defensa sea limitada, debería dejar claras las líneas maestras a seguir y, posiblemente, dejar la puerta abierta a desarrollarse en una suerte de «Estrategia Europea de Defensa (EED)», en la que se abordarían con mayor profundidad los detalles y

donde el Consejo, en formato ministros de Defensa, podría tener un papel más protagonista[35].

Se trataría de algo similar a la mencionada NDS de EE. UU. como continuación, en la parte «defensa», de la NSS, o incluso como sucede en la OTAN con su *Concepto Estratégico* y su *Estrategia Militar* (clasificada).

El liderazgo en la elaboración de la nueva Estrategia. ¿Quién está al timón?

La estructura institucional de la UE es compleja, sobre todo en el ámbito de la seguridad y la defensa, donde las competencias son exclusivas del Consejo (defensa, seguridad en el exterior, etc.). Si bien la figura del Alto Representante, en su capacidad de vicepresidente de la Comisión, tiene un papel importante como coordinador, las fricciones entre ambas instituciones, particularmente en la dimensión de defensa, son notables.

La iniciativa de la presidenta de la Comisión de liderar la revisión de la EES, apoyándose en la Alta Representante, parece, inicialmente, poco apropiada, aunque sea para presentarla posteriormente al Consejo.

La situación actual es que la postura de la presidenta Von der Leyen en temas de defensa está siendo particularmente activa, cuando realmente no tiene competencias en ese ámbito, a lo que se suma creación de la figura del Comisario de Defensa, sin atribuciones tangibles en defensa, lo que provoca, además de conflicto, cierta confusión sobre quién es responsable de qué. Josep Borrell, anterior Alto Representante, aboga por un «reinicio institucional» que acabe con el caos de una Comisión empeñada en usurpar competencias diplomáticas de los EE. MM. para actuar ilegalmente como peligroso «Pentágono en la sombra». Le reconoce únicamente competencias parciales en industria de defensa, pues, al fin y al cabo, se trata de industria[36].

Aunque los tratados son claros en cuanto a competencias —en materia de política exterior y de defensa, que son exclusivas del Consejo—, se puede entender, que no justificar, la búsqueda de protagonismo de la Comisión ante la clara ausencia y el serio problema de

[35] Salvando las distancias, y a modo de ejemplo, de manera similar (no igual) a EE. UU. con su *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) y su posterior *Estrategia de Defensa Nacional* (EDN), o como ha hecho recientemente Alemania.
[36] https://agendapublica.es/noticia/20805/josep-borrell-union-europea-no-fue-concebida-mundo-hoy

liderazgo del Consejo, como señalan voces autorizadas como el embajador García-Berdoy[37]. Hace falta voluntad política, como decía recientemente Borrell[38].

El preocupante escenario geopolítico actual no es el marco adecuado para disputas de egos y lucha de competencias entre las élites de Bruselas, cuando existe una necesidad real de abordar de forma seria y pragmática la seguridad y, particularmente, la defensa.

El camino natural hubiera sido que la Alta Representante, con algún órgano de su Servicio de Acción Exterior (SEAE), o incluso de la propia Secretaría General del Consejo (como el Grupo de amigos de la Presidencia utilizado en iniciativas anteriores), fuera el responsable de la elaboración de la nueva Estrategia, y, sobre todo, contando con la activa participación y protagonismo de los EE. MM., no como sucedió con estrategias anteriores.

El riesgo de hacerlo bajo liderazgo de la Comisión, y con limitada participación de los EE. MM., es que acabe siendo un documento más declarativo que ejecutivo y que no se consiga el compromiso real de los países (que son los que toman las decisiones finales). Nos arriesgamos a situaciones como la sucedida en la *Estrategia Europea de Seguridad Marítima*[39], donde la Comisión ha liderado, pero sin la autoridad para diseñar una estructura de gobernanza, lo que hace prácticamente imposible que la estrategia sea ejecutable.

Asumiendo la situación actual de que la Comisión, junto con la Alta Representante, presentarán en las próximas semanas su propuesta de estrategia en forma de comunicación conjunta al Consejo, este deber asumir, desde ese momento, el liderazgo del proceso, implicando a los países, y dirigiendo, si procede, la elaboración de documentos derivados, como un plan de acción o incluso una Estrategia Europea de Defensa para la UE.

[37] https://agendapublica.es/noticia/20282/dos-referentes-espanoles-bruselas-fuerzas-politicas-europeas-deben-preguntarse-si-pueden-permitirse-debilitar-comision
[38] https://www.telecinco.es/noticias/espana/20260529/josep-borrell-ejercitos-conjuntos-europeos-crisis-seguridad-voluntad-politica_18_019305848.html
[39] Se estudia esta realidad en *Estrategia Europea de Seguridad Marítima. Seguimos navegando en régimen de avante poca*. Documento de Análisis IEEE 26/2023, 12 de abril de 2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2023/DIEEEA26_2023_ABEROM_Estrategia.pdf

A modo de conclusión

En documentos anteriores[40] defendíamos la necesidad de tener un plan para la defensa en Europa, de marcarnos un camino a seguir, más o menos ambicioso, pero sobre todo realista. La nueva EES es una clara oportunidad para abordar, por primera vez, la dimensión de la defensa de la UE, marcando las líneas maestras de ese plan, que posteriormente podría desarrollarse a través de una Estrategia Europea de Defensa, o con un plan de acción derivado.

Han pasado más de cuatro años desde el inicio de la guerra (invasión rusa) de Ucrania y casi año y medio desde la toma de posesión de la actual Administración americana. Tiempo no sobra y, aparte de algunas iniciativas de la Comisión centradas en la industria de defensa y su financiación, poco más se ha hecho, aparte de discutir, diagnosticar, analizar y hacer propuestas que no acaban de arrancar.

Es vital para el futuro de la Unión empezar a dar pasos en firme, consolidando el pilar europeo en la OTAN, lo cual fortalecerá la dimensión europea de defensa, sin perjuicio del camino que en un futuro se pueda tomar.

Se puede afirmar que ese pilar europeo en la OTAN será los cimientos de una futura defensa europea, ya sea colectiva (inicialmente) o común (en un futuro a largo plazo).

Para ello es necesario construir sobre una base sólida y, con el nivel actual de consenso político, es la forma más realista, pragmática y eficaz de avanzar. Aunque el Tratado de Lisboa constriñe el desarrollo de la dimensión de la defensa de la UE, no impide avanzar en el marco de la OTAN, la única opción viable actualmente.

Es importante considerar de forma relevante la defensa e integrarla en la nueva Estrategia, de forma que facilite avanzar con paso firme hacia que Europa se haga más responsable y capaz en esta dimensión.

La nueva Estrategia deberá ser menos declarativa y más ejecutiva que las anteriores, y necesitará articular un mayor compromiso de los países. Como nos recuerda el embajador

[40] ROMERO, A. *Reflexiones sobre la defensa en la UE (II). Hace falta un plan, voluntad, liderazgo, y … capacidades.* Documento de Análisis IEEE 68/2025 de 29/10/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/reflexiones_sobre_defensa_en_la_ue_2025_dieeea68

Dastis[41], no olvidemos que Bruselas somos los Estados miembros, y que Bruselas no es una realidad externa que se impone a las capitales[42]. Son, por tanto, estos Estados miembros, a través del Consejo, quienes deben llevar el timón de este desarrollo de la dimensión de defensa y, por tanto, de hacer suya la nueva Estrategia. La Comisión deberá seguir actuando como apoyo y elemento facilitador, no solo en instrumentos financieros, sino particularmente en consolidar una industria de defensa europea.

Desde una visión pragmática, iniciativas como el Consejo Europeo de Seguridad, las posibles reformas del Tratado de Lisboa (incluso redactar un nuevo Tratado adicional específico de defensa), los grupos de voluntarios para avanzar y que el resto se vayan sumando (incluyendo a terceros como el Reino Unido[43]), propuestas orientadas a lo común e incluso hacia un ejército europeo y otras que están sobre la mesa parece que no están suficientemente maduras para ser implantadas y, en todo caso, no serían incompatibles con reforzar el pilar europeo en la OTAN, que siempre será parte de los cimientos de cualquiera de ellas.

Lo importante es actuar ya, y que la nueva Estrategia aborde la dimensión de defensa de forma clara, favoreciendo avances tangibles.

La guerra de Ucrania y la amenaza territorial a los países de la Unión comenzaron hace ya más de cuatro años y, aparte de algunas iniciativas de alcance limitado de la Comisión en industria de defensa, *Bruselas Schuman* se ahoga en diagnósticos, discusiones y propuestas, sin acabar de actuar, mientras *Bruselas Evere*[44] trata de mantener la cohesión de la Alianza y trabaja en fortalecer el pilar europeo de la OTAN.

Ambas instituciones, y en particular los 23 países que somos miembros de ambas, estamos en el mismo barco. La única solución realista en la actualidad, y en el corto plazo, pasa por trabajar en equipo entre las dos organizaciones; la alternativa es el vacío, pues la plena

[41] Alfonso Dastis es un diplomático español que fue entre otros cargos ministro de Asuntos Exteriores entre 2026-2018, y embajador representante permanente de España ante la UE entre 2011 y 2016.
[42] Entrevista a Alfonso Dastis en *El Mundo*, 24 abril 2026. Disponible en: https://www.elmundo.es/opinion/luces-para-la-constitucion/2026/04/24/69ea4532e4d4d8ed078b4586.html
[43] https://www.britainsworld.org.uk/p/memorandum-25-2026
[44] En el lenguaje de Bruselas, se utiliza *Schuman* cuando se hace referencia a instituciones de la UE, y *Evere* para las de OTAN, en alusión a los barrios donde se ubican los principales edificios institucionales de cada una de las dos organizaciones.

autonomía estratégica o el tan manido ejército común europeo son utopías que no verían la luz en menos de una década, en el mejor de los casos.

No tenemos tanto tiempo, y la nueva Estrategia así debería reflejarlo. Se trata de actuar con rapidez y contundencia ante la nueva situación geopolítica, y reforzar el pilar europeo de la Alianza es la única opción real que está en nuestra mano, así como de que la Unión Europea aborde definitivamente la dimensión de la defensa, inicialmente complementando al marco de la OTAN.

Debemos de ser conscientes de que la fragmentación actual no deja de ser el reflejo de profundas divisiones políticas y estratégicas entre los estados europeos[45], y se trata de ir reduciéndola poco a poco. Construyamos los cimientos de una «dimensión de la defensa» en la UE, en base a criterios de propiedad y practicabilidad, y, en el futuro, ya se irán ajustando ambiciones.

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

[45] https://www.britainsworld.org.uk/p/memorandum-25-2026

Documento
Análisis

48/2026 16 de junio de 2026

Miguel Hernando de Larramendi

El Magreb en 2025. Navegando los desafíos domésticos y los cambios regionales e internacionales

El Magreb en 2025. Navegando los desafíos domésticos y los cambios regionales e internacionales

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:
Panorama estratégico 2026. *Editado en marzo de 2026*

Resumen:

Este capítulo reflexiona sobre los Estados magrebíes, sus retos internos y sobre cómo navegan las transformaciones de un contexto internacional marcado por la erosión del multilateralismo, la crisis del orden liberal y el debilitamiento de las agendas democratizadoras occidentales, tendencias reforzadas tras el regreso de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos en 2025. En este contexto, se refuerza la orientación a la diversificación de alianzas, evitando alineamientos exclusivos, adaptando sus relaciones exteriores a una lógica pragmática de defensa de intereses nacionales. En el plano regional, la rivalidad estructural entre Argelia y Marruecos, centrada en la disputa del Sáhara Occidental y en la competencia por el liderazgo en la zona, sigue bloqueando la integración magrebí, reactiva la lógica de bloques en la región y proyecta la rivalidad hacia el Sahel.

Palabras clave:

Magreb, Multialineamiento, Fragmentación regional, Sáhara Occidental, Rivalidad Argelia-Marruecos.

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 Maghreb in 2025. Navigating domestic challenges and regional and international changes

Abstract:

This chapter examines the Maghrebi states, their internal challenges, and the ways in which they navigate the transformations of an international environment marked by the erosion of multilateralism, the crisis of the liberal order and the weakening of Western democratising agendas—trends that have been reinforced by Donald Trump's return to the presidency of the United States in 2025. In this context, a stronger orientation towards the diversification of alliances has emerged, avoiding exclusive alignments and adapting foreign relations to a pragmatic logic centred on the defence of national interests. At the regional level, the structural rivalry between Algeria and Morocco, focused on the Western Sahara dispute and competition for regional leadership, continues to block regional integration, reactivate bloc politics and project this rivalry into the Sahel.

Keywords:

Maghreb, Authoritarian governance, Multi-alignment, Regional fragmentation, Western Sahara, Algerian-Moroccan rivalry.

Introducción

Este capítulo reflexiona sobre los Estados magrebíes, sus retos internos y sobre cómo navegan desde la región las transformaciones de un contexto internacional marcado por la erosión del multilateralismo, la crisis del orden liberal y el debilitamiento de las agendas liberalizadoras y democratizadoras occidentales. Estas han dado paso a prioridades más pragmáticas y a corto plazo, enfocadas en garantizar la cooperación en materia migratoria y de seguridad en un contexto de pérdida de autoridad moral de Occidente en Gaza, de aplicación selectiva del derecho internacional en Ucrania y de quiebra del principio de soberanía estatal como refleja la intervención de Estados Unidos en Venezuela.

En el plano doméstico, las protestas antiautoritarias de 2011 conocidas como «primavera árabe» y sus prolongaciones posteriores en 2016 (Hirak del Rif) y 2019 (Hirak argelino) pusieron de relieve la agudización de las desigualdades sociales, económicas y territoriales y el cuestionamiento de los regímenes y los mecanismos de gobernanza. Los regímenes magrebíes han demostrado su capacidad de resiliencia a través de reformas que no han alterado las estructuras autoritarias (Marruecos y Argelia) y de reinstalación autoritaria en Túnez tras la elección del presidente Kaïs Saïed en 2019. En Libia, continúa la fractura política y territorial iniciada tras la guerra civil desencadenada por la revolución contra el coronel Gadafi, en 2011.

En el ámbito interno, hay un retroceso de las libertades públicas, un aumento de la represión y una limitación de los espacios de disenso con unas sociedades civiles debilitadas que se ven privadas, en muchos casos, de recursos exteriores tras el desmantelamiento de la USAID por la administración Trump y la reducción de los presupuestos de cooperación de países como Alemania, Países Bajos y Suecia (Lyncnh, 2025). Esta gobernanza autoritaria y tecnocrática (Barreñada, 2023) no ha sido capaz de dar respuesta a los problemas estructurales de justicia social y desigualdades económicas y territoriales que impulsaron las protestas antiautoritarias durante la pasada década. La persistencia de las causas profundas de este malestar son las que han impulsado en 2025 las movilizaciones de la Gen Z 212 en Marruecos que cuestionan las grandes inversiones en infraestructuras deportivas llevadas a cabo por el Gobierno presidido por Aziz Akhannouch en detrimento de sectores como la sanidad y la educación (Colin, 2025). En Túnez, las movilizaciones políticas contra el populismo autoritario de

Kaïs Saïed han estado acompañadas de protestas en la periferia contra el deterioro medioambiental producido por el proceso de transformación de los fosfatos en Gabes (Ben Hamadi, 2025). En Argelia el malestar social se ha traducido en un aumento de los emigrantes argelinos que alcanzan las costas españolas y europeas (Kessous, 2025).

En el ámbito regional, el Magreb afronta las transformaciones del entorno internacional de manera fragmentada. Las rivalidades, los conflictos bilaterales y la desconfianza repercuten en desafíos políticos y de seguridad compartidos, como la disputa del Sáhara Occidental, el conflicto en Libia y la inestabilidad en el Sahel. La intensificación de la rivalidad entre Argelia y Marruecos condiciona las posibilidades de avanzar hacia una mayor integración política y económica en una región que ya presenta uno de los niveles más bajos de comercio intrarregional del mundo, con menos del 5 % de los intercambios realizados entre sus propios países (Liga, 2023). En un contexto en el que el Magreb ve reforzada su relevancia como proveedor energético de Europa a causa de la guerra en Ucrania y su apuesta por la neutralidad climática, la falta de integración regional sigue siendo un obstáculo clave para su desarrollo, su estabilidad y el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por la tendencia a la regionalización de la globalización.

En el plano internacional, se puede observar cómo ha ido ganando fuerza la tendencia a una desvinculación selectiva respecto de sus socios tradicionales que busca la diversificación de socios y alianzas, en función de los intereses nacionales. Este distanciamiento en muchas ocasiones más retórico que real se ha visto favorecido por el repliegue selectivo de Estados Unidos de la región y por la evolución de la agenda europea centrada en cuestiones migratorias y de seguridad y la pérdida de atractivo de su proyecto regional hacia el Mediterráneo.

Esa tendencia señalada ya por Fernández Molina (2019) y Fabiani (2021) y reforzada tras la invasión rusa de Ucrania en 2022 se ha consolidado tras la llegada de Donald Trump a la Casa Blanca por segunda vez en enero de 2025. El Magreb no es mencionado una sola vez en la Estrategia de Seguridad Nacional hecha pública en noviembre de 2025. La sección dedicada a Oriente Medio confirma el desenganche estadounidense de Oriente Medio, región que para Estados Unidos ha dejado de ser clave como suministradora de hidrocarburos y confirma el abandono de las políticas de promoción de la democracia considerando que «la clave para unas relaciones satisfactorias [...] es aceptar la región, sus líderes y sus naciones tal y como son, al tiempo que se colabora

en ámbitos de interés común». La estrategia señala el claro interés de la administración Trump en la extensión de los Acuerdos de Abraham por los que Israel ha normalizado sus relaciones con Emiratos Árabes Unidos, Bahréin, Marruecos y Sudán a más naciones de la región y del mundo islámico. Los países del Magreb tampoco aparecen mencionados en la sección dedicada a África en la que se defiende priorizar las relaciones comerciales y de inversiones con los países que abran sus mercados a los bienes y servicios estadounidenses con inversiones en el sector de la energía y los minerales críticos.

La invasión rusa de Ucrania desplazó la prioridad de la agenda internacional de la Unión Europea hacia el Este en un contexto de vulnerabilidad socioeconómica en los países del sur del Mediterráneo agravada durante la pandemia del COVID-19. Aunque la Unión Europea ha tratado de equilibrar sus relaciones con la vecindad sur con la aprobación de un nuevo pacto para el Mediterráneo de alcance regional, su contenido confirma la renuncia de Bruselas a su agenda liberal y democratizadora en la región. El nuevo pacto aprobado en noviembre de 2025 puede ser considerado un intento a la baja de reactivar el proceso euromediterráneo lanzado hace treinta años en Barcelona, en un contexto internacional y regional entonces muy diferente al actual en el que la Unión Europea afronta una crisis existencial a causa de la guerra en Ucrania y el riesgo de pérdida del paraguas defensivo de Estados Unidos (Roggero, 2025).

A ello se suma la pérdida de credibilidad de la Unión Europea entre las sociedades magrebíes cuyas demandas de movilidad siguen sin ser atendidas por una Unión Europea obsesionada con el control de la inmigración. Los partenariados de movilidad siguen supeditados a la firma de acuerdos de readmisión de personas migrantes en situación irregular que llegan a Europa desde la orilla sur del Mediterráneo. Las restricciones a la movilidad contribuyen de forma significativa al deterioro de la imagen de la Unión Europea entre las clases medias y las elites, principales solicitantes de visados, al igual que el doble rasero aplicado en el trato a las personas refugiadas según el origen del conflicto. La rapidez y flexibilidad con que se activaron los mecanismos de acogida para los refugiados ucranianos en 2022 contrastan con el trato dispensado en 2015 a quienes huían de Siria, o con la evacuación exclusiva de extranjeros o de población palestina portadora de pasaporte extranjero de la franja de Gaza en noviembre de 2023 (Hernando de Larramendi y Azaola, 2024). El deterioro de esa imagen se ve

alimentado también por la tibieza de la respuesta de la Unión Europea ante el genocidio en Gaza, incapaz de condenar con una sola voz la desproporción de la respuesta israelí tras los ataques llevados a cabo por Hamás el 7 de octubre de 2023 ni de condenar el uso del hambre como arma de guerra por parte de Israel.

El Magreb ante las mutaciones del orden internacional. Multialineamiento, transaccionalismo y asertividad

En el plano internacional, los Estados magrebíes afrontan las transformaciones del orden internacional de forma fragmentada recalibrando sus políticas exteriores. En un contexto de recomposición del sistema internacional, los regímenes magrebíes buscan reforzar su autonomía), diversificar de forma pragmática sus relaciones exteriores acentuando la defensa de los intereses nacionales (Ghanem, 2025). De forma separada intentan aprovechar las oportunidades que ofrece la tendencia a una regionalización de la globalización acentuada tras la COVID-19 y reforzada por el retorno al proteccionismo comercial de la administración Trump. Aprovechando la flexibilidad de sus regulaciones medioambientales y los acuerdos de libre comercio suscritos con la Unión Europea, ponen en valor su ubicación como puerta de acceso a los mercados europeos para atraer inversiones exteriores. También tratan de explotar su ubicación geográfica como puerta de acceso a los emergentes mercados africanos y como proveedores de seguridad y estabilización en el Sahel, un área percibida cada vez más por la Unión Europea como frontera meridional.

Durante los últimos años, se pueden identificar algunas tendencias generales en los discursos y comportamientos internacionales de los Estados magrebíes que se han acentuado tras el inicio del segundo mandato presidencial de Donald Trump en enero de 2025.

En primer lugar, se puede observar una tendencia a una desvinculación selectiva respecto a socios históricos como la Unión Europea, acentuada tras la invasión rusa de Ucrania en 2022. Los Estados magrebíes reivindican una mayor participación en la definición de su marco de relaciones con la Unión Europea. Marruecos y Túnez muestran distancia ante la propuesta de Bruselas de nuevos Acuerdos de Libre Comercio Completos y Profundos por el impacto que tendría una apertura recíproca de los

mercados. Argelia, cuya relevancia geopolítica como suministrador de gas natural se ha visto reforzada desde entonces, mantiene distancias frente a las iniciativas de cooperación lanzadas por Bruselas con los países de la vecindad sur. A sus reticencias sobre la Política Europea de Vecindad, a la que no se incorporó plenamente hasta 2017 con la adopción de las Prioridades Comunes del Partenariado, se añade su voluntad de renegociar el Acuerdo de Asociación firmado en 2005.

Esta desvinculación opera más a nivel discursivo que en términos estrictamente materiales pues los niveles de (inter)dependencia económica no han variado. La Unión Europea sigue siendo el principal socio comercial de los Estados magrebíes. En 2024, Marruecos realizaba el 59 % del comercio con la Unión Europea, Túnez el 54,8 %, Argelia el 48 %, Libia el 42,5 % y Mauritania el 32,8 %. Sin embargo, su poder y atractivo normativo se ha debilitado y los Estados norteafricanos reivindican una autonomía, al menos retórica, con la que buscan evitar alineamientos incondicionales al considerar que estos ofrecen beneficios limitados para su supervivencia y la defensa de los intereses nacionales. Por ello, diversifican socios y alianzas explorando nuevos marcos de cooperación como el ofrecido por los BRICS, al que en 2024 se incorporó Egipto y al que intentó unirse, sin éxito, Argelia.

El aumento de la presencia de China y Rusia y el incremento de la influencia de potencias regionales —Emiratos Árabes Unidos, Catar, Arabia Saudí, Turquía e Israel— que compiten por ganar influencia en una región cuya importancia geopolítica se ha visto reforzada por su condición de bisagra entre Europa y el África subsahariana, permiten a los Estados magrebíes diversificar sus relaciones políticas y también económicas en ámbitos como la construcción de infraestructuras, la cooperación militar y las relaciones comerciales priorizando la defensa del interés nacional a través de una lógica de multialineamiento. La Unión Europea ya no es considerada el aliado por defecto y los Estados magrebíes aprovechan la existencia de una gama de opciones potenciales (Cherif, 2025).

Esta reivindicación de autonomía, huyendo de alineamientos incondicionales con Estados Unidos y la Unión Europea, se pudo observar en las votaciones llevadas a cabo en la Asamblea General de la ONU para condenar la invasión rusa de Ucrania. También es visible en el rechazo a la imposición de sanciones a Moscú reclamadas por los socios europeos. Marruecos ha mantenido las importaciones de gasóleo ruso reexportando a

Europa una parte de este (Horner, 2023) y ha firmado un nuevo acuerdo pesquero con Moscú en octubre de 2025 que incluye las aguas del Sáhara Occidental (Cembrero, 2026). Pese a las diferencias con Rusia por la presencia de entidades militares como Wagner o el Africa Corps en Libia y Mali, Argelia renovó en 2023 el partenariado estratégico suscrito en 2001 coincidiendo con la visita oficial del presidente argelino Abdelmajid Tebboune a Moscú. Argelia también ha comenzado a reorientar las importaciones de trigo de Francia hacia Rusia y otros países del este europeo como respuesta al respaldo abierto de París a Marruecos en la cuestión del Sáhara Occidental (Meddeb, 2025). Túnez, por su parte, ha intensificado sus importaciones de cereales y petróleo ruso y ha impulsado la cooperación electoral con la presencia de observadores rusos en las elecciones presidenciales de 2024 al tiempo que rechazaba la de observadores electorales occidentales (Bobin y Gasteli, 2024). Los dos Gobiernos enfrentados en Libia mantienen relaciones con Rusia. En el este del país, las estrechas relaciones entre el Ejército Nacional Libio del mariscal Haftar y Moscú se han consolidado tras la caída de Bachar al Asad en Siria en diciembre de 2024 y el posterior traslado de efectivos militares desde Siria a Libia, lo que ha reforzado el papel de este territorio como plataforma de proyección hacia el Sahel. En el oeste, el Gobierno de Unidad Nacional con sede en Trípoli mantiene igualmente una relación pragmática con Rusia. En este contexto, un sistema de trueque mediante el cual el petróleo libio sin refinar se intercambia por gasóleo ruso permite a ambas partes reexportar parte de estos recursos a través del mercado negro, generando un flujo constante de ingresos para los grupos armados vinculados a las facciones rivales (Tani y Saleh, 2025).

Todos los estados del Magreb se han sumado a la Iniciativa de la Franja y la Ruta conocida como nueva ruta de la seda (y han firmado acuerdos con China) (Zoubir, 2025). Desde 2013, China es el principal socio comercial de Argelia en donde, entre otros proyectos, ha construido el aeropuerto de Argel, la gran mezquita de la capital y un tramo de la autopista este-oeste (Chabouni, 2023). En 2025, ambos países firmaron una decena de acuerdos en sectores como el automovilístico, la construcción, la minería y la energía. Uno de los principales proyectos es la colaboración en la explotación de la mina de hierro de Gara Djebilet y en la construcción de la línea ferroviaria que conectará este mega yacimiento del sur argelino con Orán a través de Tindouf y Béchar. La importación de hierro argelino permitirá a China diversificar la dependencia de sus importaciones

procedentes de Australia. China también es el principal socio comercial de Mauritania. Las inversiones de China en Marruecos han aumentado en los últimos años concentrándose en sectores de alto valor añadido como las energías renovables, el automóvil y las baterías eléctricas buscando a través de las zonas francas acceder a los mercados europeos y eludir los aranceles occidentales aprovechando los acuerdos de libre comercio que Marruecos mantiene en vigor con la Unión Europea y Estados Unidos (ChinaMed Project, 2025). Las empresas chinas han conseguido una parte importante de las adjudicaciones para la construcción de la nueva línea ferroviaria de alta velocidad entre Kenitra y Marrakech. En noviembre de 2024, el presidente Xi Jinping realizó una inesperada escala en Casablanca a su regreso de la cumbre del G-20 celebrada en Brasil. En septiembre de 2025, ambos países firmaron un mecanismo de diálogo estratégico entre los ministerios de Asuntos Exteriores desarrollando el Partenariado Estratégico firmado en 2016.

Coincidiendo con la visita oficial de Kaïs Saïed a Pekín en mayo de 2024, ambos países firmaron un acuerdo de partenariado estratégico dirigido a impulsar la cooperación en la construcción de infraestructuras y energía. La cooperación china ha sido también solicitada para abordar la rehabilitación de las unidades de producción y transformación de fosfatos del Grupo Químico Tunecino responsables del deterioro medioambiental que impulsó en otoño de 2025 una oleada de protestas en Gabes.

El debilitamiento de la agenda transformadora de la Unión Europea en el Mediterráneo y su sustitución por acuerdos concretos vinculados principalmente a cuestiones migratorias y de seguridad han ido acompañados de un reforzamiento de la lógica transaccional aprovechando el poder de negociación que les proporciona la prioridad otorgada por Bruselas a la externalización del control de sus fronteras exteriores (Fakir, 2025a).

La mayor parte de los Estados magrebíes han aceptado asumir el rol de «gendarmes fronterizos» a cambio de contrapartidas económicas y políticas plasmadas en acuerdos migratorios (Túnez, 2023; Mauritania y Egipto, 2024) con los que consiguen beneficios concretos que van más allá de la cooperación migratoria. El foco de la UE en los acuerdos migratorios proporciona una posición de fuerza en las relaciones con los Estados europeos con las que obtener contrapartidas rápidas eludiendo la lógica de la condicionalidad política presente en la Política Europea de Vecindad, percibida cada vez

más como injerencia. Aunque Marruecos no ha firmado un acuerdo migratorio, su condición de socio clave proveedor de seguridad y socio ineludible para el control de flujos migratorios en el noroeste de África ha reforzado su poder de negociación en las relaciones con Bruselas. Vinculando los temas de negociación, las autoridades marroquíes buscan asegurarse la recepción de fondos para el control de fronteras en un tema cada vez más politizado en Europa, prevenir las críticas en cuestiones vinculadas a los derechos humanos o a escándalos como el soborno a parlamentarios y funcionarios del Parlamento Europeo y conseguir el respaldo a fórmulas con las que esquivar el contenido de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que anulaba el Acuerdo Comercial de 2024 al considerar que el consentimiento del pueblo del Sáhara Occidental era una condición esencial para que pudiera aplicarse en ese territorio. En Libia, el memorando de entendimiento firmado en 2017 entre el Gobierno de Unidad Nacional e Italia para el control de los flujos migratorios ha proporcionado a las autoridades de Trípoli un significativo margen de presión, que se tradujo en enero de 2025 en la liberación por parte de las autoridades italianas del jefe de la policía judicial, responsable de un centro de detención de migrantes y sobre quien pesaba una orden de detención del Tribunal Penal Internacional (Domínguez, 2025).

La aceptación de ese rol subordinado en la gestión migratoria no ha impedido el reforzamiento de discursos que enfatizan la soberanía y la autonomía decisoria. La reivindicación de la «soberanía económica» fue el argumento utilizado en 2021 por Túnez para congelar las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio Completo y Profundo (ALECA) propuesto por la UE al considerar que la libre competencia en sectores como la agricultura y los servicios en economías que no están en igualdad de condiciones sería desastroso para el país. Ese mismo argumento fue invocado en 2023 por el presidente Kaïs Saïed para rechazar las condiciones planteadas por el Fondo Monetario Internacional para conceder una línea de crédito de mil novecientos millones de dólares decantándose por otras alternativas bilaterales y por el recurso al endeudamiento interno.

La prioridad concedida a la defensa de los intereses nacionales ha ido acompañada de la tendencia a un mayor asertividad en el comportamiento internacional cuando los intereses divergen reforzando su sentimiento de agencia. El recurso a políticas asertivas basadas en la idea de soberanía es un proceso en curso sometido a prueba error lo que

explica por qué los resultados varíen mucho de un país a otro. En el caso de Marruecos, por ejemplo, se concreta en una política exterior que ha recurrido al desencadenamiento de crisis diplomáticas con sus socios tradicionales. Estas han sido utilizadas como instrumentos de presión con los que obtener objetivos políticos en sus intentos de sustituir el marco internacional de la descolonización para la solución de la disputa del Sáhara Occidental por otro de carácter administrativo a través de una autonomía bajo soberanía marroquí (Fernández-Molina, Hernando de Larramendi y Ojeda, 2023). Esta asertividad le llevó a interrumpir entre 2016 y 2019 el diálogo político institucionalizado con la Unión lo que afectó a la cooperación de inteligencia (Fakir, 2025b), crucial para hacer frente a ataques terroristas como respuesta a las sentencias del Tribunal de Justicia de la UE que anulaban los acuerdos comerciales y pesqueros por incluir como parte de su ámbito de aplicación el territorio y aguas del Sáhara Occidental. El reconocimiento estadounidense de la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental en diciembre de 2020 a cambio de que Marruecos estableciera relaciones diplomáticas con Israel y se incorporara a los Acuerdos de Abraham impulsó la firmeza de Marruecos a través de una diplomacia que supedita las relaciones con otros países a sus posiciones en la cuestión del Sáhara. En este contexto, hay que situar la ofensiva de Rabat para hacer mella en el consenso internacional forzando crisis diplomáticas con Alemania (2020), España (2021) y Francia (2022) para obtener su respaldo a su propuesta de autonomía bajo soberanía marroquí en el Sáhara Occidental (Fernández-Molina, Hernando de Larramendi y Ojeda, 2023). En este marco, hay que situar también la entrada en Ceuta en mayo de 2021 de nueve mil ciudadanos marroquíes, mil quinientos de ellos menores no acompañados como elemento de presión para obtener el respaldo del Gobierno español al plan de autonomía marroquí en el Sáhara Occidental.

Argelia, por su parte, también ha hecho gala de asertividad respondiendo al giro del Gobierno español en la cuestión del Sáhara con la suspensión, en junio de 2022, del Tratado de Amistad, Buena Vecindad y Cooperación y con la congelación de las exportaciones e importaciones no energéticas con España. Argelia adoptó la misma represalia comercial con Francia después de que París considerara en julio de 2024 el plan de autonomía marroquí como «la única base» para la resolución del conflicto sobre el Sáhara Occidental. En Túnez, este comportamiento puede apreciarse en la decisión de expulsar a los miembros de la Comisión de Venecia, órgano consultivo del Consejo

de Europa sobre cuestiones constitucionales, como respuesta a sus críticas sobre el proceso de elaboración de la nueva Constitución de 2022, calificadas por Kaïs Saïed como una «injerencia en los asuntos internos tunecinos» y un «ataque a la soberanía del país».

En sus relaciones con la Unión Europea, los Estados magrebíes aprovechan las oportunidades ofrecidas por la fragmentación de la acción europea en la región regida *de facto*, no por Bruselas, sino por las capitales del sur de Europa cada una de ellas con prioridades e intereses no siempre coincidentes. Por ejemplo, en julio de 2023, durante las negociaciones del Memorándum de Entendimiento de Asociación Estratégico completo entre Túnez y la Unión Europea se impuso la visión de Italia por la que Túnez se comprometía a reforzar el control migratorio a cambio de contrapartidas económicas sin incluir referencias a la cuestión de los derechos humanos tal y como reclamaban algunos países del norte de Europa (Cherif, 2025). La eficacia del dispositivo tunecino de lucha contra la emigración ilegal ha reducido las entradas irregulares de migrantes. En los primeros once meses de 2025, Italia registró alrededor de 4500 llegadas procedentes de las costas tunecinas. En el mismo periodo de 2023, fueron 96 000, una cifra veinte veces superior.

Asumiendo el marco europeo de externalización de fronteras, Kaïs Saïed ha conseguido limitar las críticas de Bruselas ante la deriva represiva del régimen, acentuada en 2025 con la encarcelación y condenas de la práctica totalidad de los dirigentes políticos de oposición. La asunción de este rol subordinado que contradice su discurso sobre la autonomía del país es compensada con la reactivación de un discurso soberanista de consumo interno que no pone en cuestión, sin embargo, las relaciones con Bruselas. En este marco, hay que situar, por ejemplo, la amonestación realizada en noviembre de 2025 al embajador de la Unión Europea por el presidente de la República al considerar que no había respetado las reglas diplomáticas al haberse entrevistado con el secretario general del principal sindicato del país UGTT, en un contexto de tensiones ante el deterioro de la situación social y política. El discurso sobre la dignidad nacional recobrada frente a la Unión Europea, reiterado tras la aprobación en noviembre de 2025 de una resolución del Parlamento Europeo sobre la situación del Estado de derecho y los derechos humanos en Túnez**,** no impidió que la Asamblea de Representantes del Pueblo

tunecino aprobara, unas semanas después, tres proyectos de ley que profundizaban y revisaban el contenido del acuerdo de libre comercio en vigor.

La diversidad de intereses en el Magreb entre los países de la Europa meridional permite a las capitales magrebíes aprovechar esas diferencias. En los momentos de tensiones bilaterales con alguno de ellos, se priorizan las relaciones con los otros. Es lo que hizo Marruecos durante la crisis diplomática con Francia entre 2021 y 2024. El distanciamiento entre Francia y Marruecos fue impulsado por las informaciones sobre el presunto espionaje marroquí mediante el programa Pegasus, que habría afectado al presidente Macron y a otros doce ministros y por el acercamiento de París a Argelia, simbolizado en la visita de Estado de Macron aquel país en agosto de 2022. El deterioro de las relaciones franco-marroquíes permitió al Gobierno español que acababa de modificar su posición sobre el Sáhara Occidental ser reconocido como socio privilegiado por Rabat. Tras el terremoto que devastó la región del Haouz en septiembre de 2023, el Gobierno marroquí rechazó la ayuda ofrecida por Francia, pero aceptó la de España, junto con la de Estados Unidos, Reino Unido, Emiratos Árabes Unidos y Qatar. La posterior reconciliación entre Francia y Marruecos en julio de 2024, tras el respaldo de París a la soberanía marroquí sobre el Sáhara Occidental, desencadenó una crisis con Argelia, que fue aprovechada por las autoridades argelinas para profundizar en sus relaciones con Italia convirtiéndolo en el socio privilegiado europeo en materia energética.

En Libia, la ausencia de posiciones comunes ante el conflicto civil ha permitido a las dos partes que se disputan la legitimidad y el control del país privilegiar a unos países europeos sobre otros. El Gobierno de Unidad Nacional, reconocido internacionalmente, ha recibido el apoyo de Italia a cambio de su cooperación en la lucha contra la inmigración. En el este del país, el Ejército Nacional Libio del Mariscal Haftar recibe el respaldo de Francia (Soler, 2023).

La rivalidad entre Argelia y Marruecos y el retorno a una lógica de bloques en el espacio regional

Las dinámicas regionales en el Magreb están condicionadas desde las independencias por la rivalidad entre Argelia y Marruecos. La cuestión del Sáhara Occidental es uno de los ámbitos que articula las relaciones bilaterales entre ambos países como un juego de

suma cero. Esta rivalidad, vinculada a la lucha por la hegemonía regional, ha obstaculizado los sucesivos intentos de integración económica y política en el Magreb como la Unión del Magreb Árabe creada en 1989 y cuyo funcionamiento está bloqueado desde 1994. Aunque la rivalidad se ha reducido en periodos de vulnerabilidad compartida, como ocurrió en 2011 durante los momentos iniciales de las protestas antiautoritarias conocidas como «primavera árabe», esta tiende a reforzarse cuando la percepción de vulnerabilidad es asimétrica (Hernando de Larramendi, 2019).

La percepción de que Marruecos había intentado aprovechar el repliegue internacional de Argelia durante los últimos mandatos del presidente Bouteflika y también la debilidad interna del régimen argelino durante el movimiento de protestas del Hirak en 2019, intensificó la rivalidad bilateral que escaló a ruptura de relaciones diplomáticas durante el verano de 2021. El desencadenante de la decisión argelina fue la percepción de que Marruecos había traspasado una línea roja al interferir en sus asuntos internos al mostrar públicamente su apoyo a que el pueblo cabilio ejerciera su derecho a la libre autodeterminación (Hernando de Larramendi y Thieux, 2022). Sin embargo, en el trasfondo de esa decisión estaba la cuestión del Sáhara Occidental. El acuerdo transaccional alcanzado por Marruecos en diciembre de 2020 con el presidente Trump por el que Rabat normalizaba sus relaciones con Israel a cambio del reconocimiento estadounidense de su soberanía sobre el Sáhara Occidental incrementó la tensión bilateral. Argelia considera que la incorporación de Marruecos a los Acuerdos de Abraham y el reforzamiento de la cooperación en materia de seguridad entre Marruecos e Israel acerca al «enemigo sionista» a su frontera. Una muestra de la escalada bilateral fue la decisión de la empresa pública argelina Sonatrach de no renovar en octubre de ese año el acuerdo a tres bandas que permitía la llegada a España del gas argelino atravesando territorio marroquí a través del Gasoducto Magreb Europa (GME). La decisión argelina de rescindir el contrato que durante veinticinco años había permitido el tránsito de gas argelino por Marruecos cortaba el suministro a las centrales de ciclo combinado marroquíes que generaban alrededor del 12 % de la electricidad consumida en el país. Ello empujó a Rabat a solicitar el funcionamiento en sentido inverso del gasoducto para permitirle recibir gas natural desde España. Tras el giro del Gobierno español en marzo de 2022 considerando la autonomía como la opción «más seria, realista y creíble» para resolver el conflicto del Sáhara Occidental, Argelia advirtió con

represalias, caso que la infraestructura gasista fuera utilizada en sentido inverso para transferir siquiera «una molécula de gas argelino a Marruecos» (Hernando de Larramendi *et al.*, 2023). El incremento de la tensión bilateral también es visible en la voluntad de ambos países por mostrar su músculo militar a través de la creación de nuevas regiones militares en las zonas fronterizas, en la organización de maniobras militares y en el aumento de los presupuestos destinados a defensa. En 2024, suponía en Argelia el 8 % del PIB y en Marruecos el 3,5 %.

La ruptura de relaciones diplomáticas entre Argelia y Marruecos ha reforzado la competición de ambos países en el espacio magrebí reactivando una lógica de ejes que ya existió en la región durante la década de los ochenta cuando Argelia firmó con Túnez y Mauritania en 1983 un Tratado de Fraternidad y Concordia que fue respondido por Marruecos el año siguiente con la firma del Tratado de Unión Arabo-Africano entre Marruecos y Libia. Para contrarrestar los avances diplomáticos de Marruecos en la cuestión del Sáhara Occidental, Argelia ha reforzado sus lazos con Túnez. Aislado regional e internacionalmente, Túnez cuenta con Argelia para cubrir 2/3 partes de su consumo de gas, con su cooperación securitaria para el control de los mil doscientos kilómetros de fronteras comunes y con el alivio de su ayuda económica ante las dificultades financieras del país tras el rechazo al acuerdo propuesto por el Fondo Monetario Internacional. En octubre de 2025, ambos países firmaron un acuerdo de cooperación en el ámbito de la defensa pocas semanas después de que un ataque con drones hubiera alcanzado varios barcos de la Global Sumud Flotilla anclados en el puerto de Sidi Bou Saïd que se dirigían a Gaza para romper el bloqueo de la franja. La dependencia de Argelia ha empujado a Túnez a abandonar su neutralidad y alinearse con Argelia en el espacio magrebí. Aunque no reconoce a la República Árabe Saharaui Democrática (RASD), la invitación y acogida oficial dispensada al secretario general del Frente Polisario, Brahim Ghali, en 2022 con motivo de su desplazamiento a Túnez para participar en la VIII cumbre Japón-África (TICAD) desencadenó una crisis diplomática con Marruecos todavía no superada. Túnez también se ha integrado, junto con Libia, en la alianza impulsada por Argelia en 2024 para intentar revitalizar la Unión del Magreb Árabe (El Yaaqoubi, 2024). La concertación entre ambos países también alcanza a la situación en Libia. En una reunión trilateral con Egipto, los tres países instaron en noviembre de 2025 a todas las partes a «comprometerse seriamente» en

el proceso de acuerdo político patrocinado por la ONU para poner fin a años de división en el país.

El interés tanto de Argelia como de Marruecos por reforzar sus relaciones con Mauritania se enmarca en la reactivación de la lógica de ejes en la región. La posición de Mauritania como espacio de conexión entre el Magreb y el Sahel le otorga un valor geoestratégico clave en la competencia regional entre las principales potencias magrebíes. Ante esta dinámica, Mauritania, aunque reconoce desde 1984 a la RASD, trata de preservar una posición de «neutralidad positiva», buscando un delicado equilibrio entre sus dos vecinos, que compiten por atraerla a sus respectivas órbitas (Lacher y Werenfels, 2025).

Con la visita de tres días del presidente mauritano Mohamed Ould Cheikh El Ghazouani en diciembre de 2021, Argelia intentó dar un nuevo impulso a las relaciones comerciales bilaterales con la firma de un acuerdo de libre comercio fronterizo y el proyecto de mejorar las conexiones con una carretera que, con financiación argelina, unirá las ciudades de Tinduf en el oeste de Argelia y Zouerate en el norte de Mauritania. En enero de 2024, los presidentes argelino y mauritano inauguraron en Tinduf el primer puesto fronterizo fijo entre ambos Estados. Para Marruecos, el eje de conexión terrestre con Mauritania a través del paso de Guerguerat es un factor clave tanto para sus proyectos de expansión de las relaciones comerciales con el África Occidental como para apuntalar su posición sobre el Sáhara Occidental.

La rivalidad entre Argelia y Marruecos va más allá del Magreb extendiéndose al Sahel y al África Occidental. El aumento de la inestabilidad en el Sahel tras la caída del coronel Gadafi en 2011 y la intervención francesa en Mali, convirtieron la región en un nuevo espacio de la competición con Argelia. Para ganar influencia, ambos países han rivalizado promoviendo iniciativas concurrentes de mediación presentándose como proveedores de estabilidad y seguridad en una región percibida cada vez más por la Unión Europea como su nueva frontera de seguridad. Utilizando el argumento geográfico de que Marruecos no tiene frontera directa con los países del Sahel, Argelia excluyó a Marruecos de iniciativas de seguridad regional como el Centro Africano de Estudio e Investigación sobre Terrorismo (CAERT) o el Comité de Estado Mayor Operacional Conjunto (CEMOC). Marruecos, por su parte, aprovechó el vacío creado por la retirada francesa y europea a partir de 2022 y el distanciamiento de Argel de las juntas militares

que tomaron el poder tras los golpes de Estado en Mali (2020 y 2021), Burkina Faso (2022) y Níger (2023). La creación por estos tres países de la Alianza de Estados del Sahel y su distanciamiento de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental de la que se retiraron en enero de 2025 ha sido aprovechada por Rabat para impulsar la Iniciativa Atlántica cuyo objetivo es ofrecerle una salida al océano Atlántico a través del puerto de Dakhla, en el Sáhara Occidental, buscando así un reconocimiento implícito de su soberanía sobre este territorio. La viabilidad de este proyecto pasa por incorporar al mismo a Mauritania, lugar de paso obligado para que los países del Sahel puedan acceder al Atlántico.

La lógica de competición con Argel se articula también en dos megaproyectos concurrentes con los que ambos países buscan reforzar su influencia en África y Europa convirtiéndose en puntos de tránsito del gas nigeriano con destino al norte de África y territorio europeo, proyectos cuya importancia se vio reforzada tras la invasión rusa de Ucrania. Frente al proyecto de gasoducto transahariano que transportaría el gas nigeriano hasta Argelia atravesando Níger, Rabat impulsa desde 2016 la idea de un gasoducto alternativo que partiendo también desde Nigeria recorrería a través del océano Atlántico once países del África occidental incluyendo las aguas del Sáhara Occidental antes de llegar a Marruecos.

La rivalidad argelino-marroquí también ha tenido un coste político para la Unión Europea y sus estados miembros obligados a navegar en una dinámica de suma cero por la que cada avance en la cooperación con uno de ellos es percibido por el otro como un gesto hostil. En 2024, el giro en la posición de Francia considerando el plan de autonomía marroquí como «única base» para solucionar el conflicto intensificó la crisis bilateral entre París y Argel provocando la retirada de su embajador en Francia y la imposición de restricciones al comercio e inversiones bilaterales. Aprovechando las tensiones en las relaciones bilaterales con Francia y España, Italia ha ido reforzando su partenariado estratégico con Argelia pieza clave de las ambiciones de Italia en el continente africano plasmadas en el Plan Mattei para África.

El impacto de la segunda presidencia de Trump

En un contexto de rivalidad exacerbada entre Argelia y Marruecos el inicio del segundo mandato del presidente Trump ha empujado a los Estados magrebíes a acomodarse al nuevo escenario.

Rabat percibió el regreso de Trump a la Casa Blanca en enero de 2025 como una oportunidad única para conseguir el reconocimiento de la comunidad internacional de su soberanía sobre el Sáhara Occidental. Aunque la administración Biden no llegó a revertir el reconocimiento de esta realizado por Trump al final de su mandato en diciembre de 2020, tampoco dio pasos que reafirmaran con acciones concretas una decisión que había roto la tradicional posición de neutralidad de Estados Unidos en la disputa (Fernández-Molina, 2025).

El trato preferencial al que aspira Rabat en sus relaciones con la Administración estadounidense queda reflejado en la atribución de aranceles al comercio bilateral. Marruecos, al igual que Mauritania, es gravado con un 10 % frente al 25 % de Túnez y el 30 % de Argelia y Libia del que quedan excluidos los productos petrolíferos. El excedente comercial de Estados Unidos ha evitado la inclusión del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Marruecos de la lista de tratados a renegociar, aunque la imposición de un arancel de 10 % sobre el conjunto de productos marroquíes cuestiona claramente el espíritu del acuerdo firmado en 2005.

La convergencia de intereses en Oriente Medio y en el Sahel es utilizada por la diplomacia marroquí como argumento con el que reforzar la imagen del país como aliado de confianza de Washington. Los ataques de Hamás del 7 de octubre de 2023 y la brutal respuesta de Israel obligaron a las autoridades marroquíes a realizar un delicado juego de equilibrios para evitar el desbordamiento de una calle abiertamente propalestina sin modificar sus relaciones con Israel. El Gobierno toleró las movilizaciones de protesta contra el genocidio en Gaza al tiempo que Mohamed VI, presidente del Comité al-Quds, se solidarizaba con la población gazatí sin romper ni poner en cuestión las relaciones diplomáticas, económicas y securitarias con Israel (Casani y Colin, 2024). Tampoco fueron denunciados los Acuerdos de Abraham a los que Marruecos se había incorporado en 2020. La convergencia con la administración estadounidense en Oriente Medio quedó reflejada de nuevo, en octubre de 2025, cuando Rabat respaldó el acuerdo para el alto

el fuego en Gaza promovido por el presidente Trump al tiempo que reiteraba su adhesión a la solución de los dos estados como base única para la realización de una paz justa y duradera en la región. Durante este periodo, Rabat ha reforzado sus relaciones con Israel en el ámbito militar y securitario a través de la compra de armamento, la transferencia de tecnología en el sector aeroespacial, la fabricación de drones y la autorización al tránsito y escala en puertos marroquíes de barcos con material militar destinado a Israel. Durante la tercera reunión del Comité Militar Conjunto, celebrada en Tel Aviv en enero de 2026, ambos países firmaron un plan de trabajo militar conjunto coincidiendo con el V aniversario de la firma de los Acuerdos de Abraham.

Con esta triangulación de intereses, la diplomacia marroquí busca el respaldo definitivo de la administración Trump a sus tesis en el Sáhara Occidental, piedra angular sobre la que pivota su política exterior. La consideración del plan de autonomía propuesto por Marruecos como «la única base» para resolver la disputa fue reiterada por el presidente Trump en el mensaje de felicitación que envió a Mohamed VI en julio de 2025 con motivo de la Fiesta del Trono. El respaldo de Estados Unidos quedó de manifiesto también durante el proceso de elaboración de la resolución 2797 del Consejo de Seguridad sobre el Sáhara Occidental aprobada el 31 de octubre de 2025 por once votos a favor, tres abstenciones (Rusia, China y Pakistán) y de la que se ausentó Argelia miembro no permanente durante el bienio 2023-2025. Aunque el borrador inicial elaborado por la diplomacia estadounidense se alineaba de forma clara con las posiciones de Marruecos, el texto finalmente aprobado es más ambiguo fruto de un arduo proceso de negociaciones para evitar el veto de Rusia y China, lo que permite a cada una de las partes poner el énfasis en los aspectos que son más favorables a sus posiciones. La resolución sitúa la autonomía en el centro dejando las referencias al principio de autodeterminación en un plano marginal. La resolución, que renueva por un año el mandato de la MINURSO (la misión de Naciones Unidas encargada de organizar el referéndum en el Sáhara Occidental), se refiere al plan de autonomía como «base» (sin el artículo) y como «una de las soluciones más factibles» dejando la puerta abierta a otras posibles soluciones. El texto de la resolución no incluye, sin embargo, ninguna referencia a la propuesta actualizada en octubre de 2025 por el Frente Polisario para una «solución políticamente aceptable que garantice la autodeterminación del pueblo del Sáhara Occidental». La resolución expresa el aprecio a los Estados Unidos de América

por su disposición a ser anfitrión de las negociaciones en favor de la misión del enviado especial de lograr una solución para el Sáhara Occidental y la región.

Aunque la resolución establece un marco de negociaciones sin prescribir un resultado determinado fue acogida con júbilo por Marruecos. Pocas horas después de su aprobación, el rey Mohamed VI se dirigió a la nación en un discurso en el que la consideraba un «nuevo capítulo victorioso en el proceso de consagración de la marroquinidad del Sáhara [...] a través de una solución consensual fundada sobre la iniciativa de autonomía». El soberano anunció también que Marruecos iba a proceder a la actualización y a la formulación detallada de la propuesta de autonomía que debería constituir «la única base de negociación» y agradeció los esfuerzos del presidente Trump, de Gran Bretaña, España y Francia en ese proceso. Ante lo que consideró un hito histórico, estableció el 31 de octubre como nueva fiesta nacional.

La diplomacia argelina, que defiende el derecho del pueblo saharaui a la autodeterminación, ha evitado el enfrentamiento con la administración Trump pese al apoyo claro que esta presta a Marruecos en la disputa del Sáhara (International Crisis Group, 2025). A diferencia de lo ocurrido con España y Francia, países con los que Argelia forzó crisis diplomáticas tras su respaldo a la propuesta de autonomía marroquí, Argel, consciente de las nuevas relaciones de fuerza, ha adoptado una posición conciliadora con Estados Unidos tratando de evitar la confrontación con la administración Trump. El secretario de Estado, Marco Rubio, reclamó en su etapa anterior como senador el establecimiento de sanciones a Argelia por sus lazos con Rusia. Prueba de esta voluntad fue su ausencia en la votación de la Resolución 2797, eludiendo posicionarse en contra de una resolución apadrinada por Estados Unidos, favorable a Marruecos, que se apartaba de los principios directores de su política exterior.

Con su ausencia, la diplomacia argelina trata de desvincular la disputa sobre el Sáhara Occidental de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos. A las declaraciones conciliadoras del ministro argelino de Asuntos Exteriores, Ahmed Attaf, ante la iniciativa de mediación de Estados Unidos entre Marruecos y el Frente Polisario se añade el voto favorable de Argel, en noviembre de 2025, a la resolución 2803 en la que el Consejo de Seguridad de la ONU respaldaba el Plan integral para poner fin al conflicto de Gaza del Presidente Trump, lo que provocó el rechazo de algunos sectores de la opinión pública argelina al percibirlo como un alejamiento del tradicional apoyo a la causa palestina

(Bobin, 2025). En el ámbito bilateral, las relaciones se centran en cuestiones de seguridad y energéticas. En enero de 2025, Argelia firmó un memorándum para el intercambio de información con United States Africa Command (AFRICOM) ante el aumento de la presencia rusa en Mali y el Sahel a través del Africa Corps. En septiembre, el general Claude K. Tudor, responsable de operaciones especiales de AFRICOM se entrevistó en Argelia con Saïd Chengriha, jefe del Estado Mayor del Ejército argelino. La cooperación en el ámbito militar ha abierto también la vía a la venta de armas estadounidenses en un mercado hasta ahora dominado por Rusia. En el ámbito energético, Argelia negocia la apertura del mercado argelino a las compañías estadounidenses Chevron y Exxon para la exploración y explotación de sus importantes reservas de gas de esquisto.

El firme respaldo de Estados Unidos a Marruecos, sin embargo, trata de ser equilibrado por Washington impulsando la reconciliación entre Argelia y Marruecos como vía para reforzar la estabilidad regional anclando el Magreb a la arquitectura de seguridad atlántica, frenando la expansión rusa en el Sahel y conteniendo la penetración china en la región (Benmoumen, 2025). En esa dirección, se enmarca la gira por el Magreb llevada a cabo por Massad Boulos, asesor principal del presidente Trump para Asuntos Árabes y de Oriente Medio, durante el verano de 2025. Las discretas gestiones diplomáticas llevadas a cabo fueron oficializadas en octubre de 2025 por Steve Witkoff, enviado especial para Oriente Medio, quien durante una entrevista con la cadena de televisión CBS anunció la firma de un acuerdo de paz entre Argelia y Marruecos antes de que finalizara 2025 evidenciando la voluntad estadounidense de pilotar directamente eventuales negociaciones tripartitas entre Rabat, Argel y el Frente Polisario una vez que Marruecos presente una versión renovado de su plan de autonomía para el Sahara Occidental.

Conclusiones

Ante las transformaciones del orden internacional, aceleradas por la llegada por segunda vez de Donald Trump a la presidencia de Estados Unidos, los Estados magrebíes han adoptado estrategias pragmáticas orientadas a reforzar su autonomía y a maximizar la defensa de sus intereses nacionales en un contexto de debilitamiento del multilateralismo

y pérdida de centralidad de las agendas liberalizadoras occidentales. Esta adaptación se traduce en políticas exteriores basadas en el multialineamiento, la diversificación de socios y una lógica crecientemente transaccional. Este giro no implica una ruptura material con la Unión Europea, que sigue siendo el principal socio económico de la región, sino una desvinculación selectiva, fundamentalmente discursiva, orientada a ampliar los márgenes de autonomía y negociación en un contexto en el que los niveles de interdependencia económica y securitaria permanecen elevados. Este proceso se acompaña de una mayor asertividad en política exterior, expresada en el recurso a crisis diplomáticas, estrategias de presión y discursos soberanistas, cuyos resultados desiguales y carácter experimental introducen nuevos factores de incertidumbre y volatilidad en las relaciones con los socios tradicionales y en el entorno regional inmediato.

En el plano regional, el Magreb continúa caracterizándose por una profunda fragmentación política y por la incapacidad de articular respuestas colectivas a desafíos compartidos. La rivalidad estructural entre Argelia y Marruecos, articulada en torno a la disputa del Sáhara Occidental y a la competencia por la hegemonía regional, sigue bloqueando cualquier avance significativo hacia la integración magrebí. Esta lógica de suma cero no solo limita el comercio intrarregional y las oportunidades de desarrollo económico, sino que también reactiva dinámicas de bloques y ejes que proyectan la competencia bilateral hacia el Sahel y África Occidental, con implicaciones directas para la estabilidad regional y para los intereses europeos.

Bibliografía

Ammari, F. y Lyammouri, R. (2025). The Atlantic Initiative and Morocco–Mauritania Relations [en línea]. Policy Center for the New South. [Consulta: 3 enero 2026]. Disponible en: https://www.policycenter.ma/sites/default/files/2025-09/RP_09-25%20%28Rida%20Lyammouri%20%26%20Fadoua%20Ammari%29.pdf

Barreñada, I. (2023). Tecnopopulismo autoritario en los países árabes y legitimación internacional. *Revista CIDOB d'Afers internacionals*. N.º 135, pp. 29-52. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.135.3.29

Ben Hamadi, M. (2025). Tunisie: à Gabès, la pollution nourrit la colère des populations [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/11/03/tunisie-a-gabes-la-pollution-nourrit-la-colere-des-populations_6651365_3212.html

Benmoumen, B. (2025). Maroc-Algérie: l'audace de la réconciliation [en línea]. Fondation Jean Jaures. [Consulta: 29 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.jean-jaures.org/publication/maroc-algerie-laudace-de-la-reconciliation/

Bobin, F. y Gasteli, N. (2024). La Tunisie, cible des attentions croissantes de la Russie [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2024/05/22/la-tunisie-cible-des-attentions-croissantes-de-moscou_6234820_3212.html?lmd_campaign=envoye-par-appli&lmd_creation=ios&lmd_medium=al&lmd_source=default

Bobin, F. (2025). L'Algérie se lance dans une offensive de charme vis-à-vis des Etats-Unis [en línea]. *Le Monde*. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/afrique/article/2025/11/27/l-algerie-se-lance-dans-une-offensive-de-charme-vis-a-vis-des-etats-unis_6655025_3212.html

Casani, A. y Fernández-Molina, I. (2021). Marruecos, una política exterior más asertiva [en línea]. *Política Exterior*. N.º 200, pp. 66-74. [Consulta: 20 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/marruecos-una-politica-exterior-mas-asertiva/

Casani, A. y Colin, F. (2024). Cambio y continuidad en la solidaridad marroquí con Palestina: el Estado y la sociedad civil ante la normalización y la guerra de Gaza.

Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos. N.º 37, pp. 48-70. DOI: https://doi.org/10.15366/reim2024.37.003

Cembrero, I. (2026). Rusia pescará en las aguas del Sáhara Occidental en las que la flota de la UE dejó de faenar [en línea]. *El confidencial*. [Consulta: 7 enero 2026]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/mundo/2026-01-03/rusia-marruecos-acuerdo-pesca-sahara-1hms_4277801/

Colin, F. (2025). Gen Z 212 Earthquake Youth Shaking Morocco's Politics [en línea]. Arab Reform Initiative. [Consulta: 20 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.arab-reform.net/publication/gen-z-212-earthquake-youth-shaking-moroccos-politics/

Chabouni, S. (2023). La diplomacia argelina como fuente de legitimidad: Entre tradición y renovación. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N.º 135, pp. 143-168. DOI: https://doi.org/10.24241/rcai.2023.135.3.143

Cherif, Y. (2025). Redefinir las relaciones UE-Magreb [en línea]. *Afkar/ideas*. N.º 76, pp. 28-32. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.iemed.org/publication/redefinir-las-relaciones-ue-magreb/

ChinaMed Project. (2025). Mediterranean Anxieties over the Sino-Moroccan Rapprochement: French, Algerian, and Tunisian Media Perspectives [en línea]. ChinaMed Project. [Consulta: 7 enero 2026]. Disponible en: https://chinamed.substack.com/p/mediterranean-anxieties-over-sino?utm_source=substack&utm_campaign=posts-open-in-app&utm_medium=email&r=2d3k3v&triedRedirect=true

Domínguez, I. (2025). Meloni sigue pagando a Libia por hacer el trabajo sucio contra la inmigración [en línea]. *El País*. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-11-09/meloni-sigue-pagando-a-libia-por-hacer-el-trabajo-sucio-contra-la-inmigracion.html

El Yaaqoubi, S. (2024). Maghreb Disunion: Morocco and Algeria's Divergent Strategies in Shaping Future Regional Geopolitics [en línea]. Wilson Center. [Consulta: 12 enero 2026]. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/article/maghreb-disunion-morocco-and-algerias-divergent-strategies-shaping-future-regional

Fabiani, R. (2021). In Transition: North Africa's Long Decoupling from Europe and the US [en línea]. *Jadaliyya*. [Consulta: 20 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.jadaliyya.com/Details/42336/In-Transition-North-Africa's-Long-Decoupling-from-Europe-and-the-US

Fernández-Molina, I. (2019). *Global Power Shifts, Rational Choice and Role Conflict: Explaining the Trajectories of the Central Maghreb Countries' EU Policies since 2011* [en línea]. European Institute of the Mediterranean. [Consulta: 16 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.euromesco.net/wp-content/uploads/2019/03/EuroMeSCo39_Global-Power-Shifts_Rational-Choice_Role-Conflict_Explaining-the-Trajectories-of-Central-Maghreb-Countries-EU-Policies.pdf

—. (2025). Autocratization, Sovereignism, and Illiberal Conflict Management: Morocco's Regional Progress under Trump 2.0 [en línea]. *IEMed Mediterranean Yearbook 2025*. Barcelona, IEMED, pp. 216-219. [Consulta: 2 enero 2026]. Disponible en: https://www.iemed.org/publication/autocratization-sovereignism-and-illiberal-conflict-management-moroccos-regional-progress-under-trump-2-0/

Fernández-Molina, I. y Hernando de Larramendi, M. (2020). Migration diplomacy in a de facto destination country: Morocco's new intermestic migration policy and international socialization by/with the EU. *Mediterranean Politics*. 27(2), pp. 212-235. DOI: https://doi.org/10.1080/13629395.2020.1758449

—. (2021). *Foreign policy in North Africa: Navigating global, regional and domestic transformations*. Londres, Routledge.

—. (2022). Los contornos cambiantes del Magreb y su posición en el sistema internacional. En: Azaola *et al*. (eds). *Cambio, crisis y movilizaciones en el Mediterráneo occidental*. Granada, Editorial Comares, pp. 1-22.

Fernández-Molina, I., Hernando de Larramendi, M. y Ojeda, R. (2023). The Western Sahara Conflict as the Chicken and Egg of the "Non Maghreb". En: Liga, A. (ed.). *The cost of "Non-Maghreb". Unpacking the political and economic costs of disunion and divisions*. Milan, ISPI, pp. 51-177.

Fakir, I. (2025a). Sovereignity first: Reshaping international cooperation in North Africa [en línea]. Middle East Institute. [Consulta: 26 diciembre 2025]. Disponible en:

https://mei.edu/publication/sovereignty-first-reshaping-international-cooperation-north-africa/

Fakir, I. (2025b). North Africa's experiment in tactical diplomacy [en línea]. Middle East Institute. [Consulta: 26 diciembre 2025]. Disponible en: https://mei.edu/publication/north-africas-experiment-tactical-diplomacy/

Ghanem, D. (2025). North Africa Inc.: In the Grip of Regional Reshaping [en línea]. *IEMed Mediterranean Yearbook 2025*. Barcelona, IEMED, pp. 163-169. [Consulta: 20 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2025/06/North_Africa_Regional_Reshaping_Ghanem_IEMedYearbook2025-1.pdf

Hernando de Larramendi, M. (2019). Doomed regionalism in a redrawn Maghreb? The changing shape of the rivalry between Algeria and Morocco in the post-2011 era. *The Journal of North African Studies*. 24(3), pp. 506-531. DOI: https://doi.org/10.1080/13629387.2018.1454657

Hernando de Larramendi, M. y Azaola, B. (2024). North Africa and the European Union: Between Economic (Inter) Dependence and Diversification of Alliances [en línea]. *IEMed Mediterranean Yearbook 2024*. Barcelona, IEMED, pp. 33-39. [Consulta: 10 enero 2026]. Disponible en: https://www.iemed.org/wp-content/uploads/2024/07/North -Africa-EU-Dependence-Diversification-Hernando-de-Larramendi-Azaola_IEMedYearbook2024.pdf

Hernando de Larramendi, M. y Thieux, L. (2022). La rivalidad Argelia-Marruecos en un escenario en transformación [en línea]. *Afkar/ideas*. N.º 67. [Consulta: 10 enero 2026]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/wp-content/uploads/2022/11/07-67-Larramendi.pdf

—. (2025). La rivalidad entre Argelia y Marruecos y su relación con la UE [en línea]. *Afkar/ideas*. N.º 76. [Consulta: 10 enero 2026]. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/la-rivalidad-entre-marruecos-y-argelia-y-su-relacion-con-la-ue/

Horner, W. (2023). North African Countries Snap Up Russian Oil Products Shunned by West [en línea]. *The Wall Street Journal*. [Consulta: 5 enero 2026]. Disponible en:

https://www.wsj.com/articles/north-african-countries-snap-up-russian-oil-products-shunned-by-west-f63aa287

International Crisis Group. (2025). A Window for Diplomacy in Western Sahara [en línea]. *Crisis Group Middle East and North Africa Briefing*. International Crisis Group. N.º 96. [Consulta: 7 enero 2026]. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/sites/default/files/2025-11/b096-western-sahara-window-for-diplomacy%20%281%29.pdf

Kessous, M. (2025). L'émigration des jeunes, reflet du malaise algérien [en línea]. *Le Monde.* [Consulta: 5 enero 2026]. Disponible en: https://www.lemonde.fr/idees/article/2025/11/27/l-emigration-des-jeunes-reflet-du-malaise-algerien_6655074_3232.html

Lacher, W. y Werenfels, I. (2025). Mauritania's Balancing Act amid Intensifying Algerian-Moroccan Rivalry [en línea]. SWP. [Consulta: 13 enero 2026]. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/publikation/mauritanias-balancing-act-amid-intensifying-algerian-moroccan-rivalry

Liga, A. (ed.) (2023). The cost of "Non-Maghreb". Unpacking the political and economic costs of disunion and divisions. Milán, ISPI.

Lynch, J. (2025). Los recortes en ayuda dejan a la sociedad civil a la deriva en plena tempestad [en línea]. *Afkar/ideas*. N.º 76, pp. 28-32. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.iemed.org/publication/los-recortes-en-ayuda-dejan-a-la-sociedad-civil-a-la-deriva-en-plena-tempestad/?lang=es

Meddeb, H. (2025). Economic Statecraft as Geopolitical Strategy: New Dimensions of Moroccan-Algerian Rivalry [en línea]. Carnegie Endowment for International Peace. [Consulta: 2 enero 2026]. Disponible en: https://dialogueinitiatives.org/economic-statecraft-new-dimensions-of-moroccan-algerian-rivalry/

Mohsen-Finan, K. (2025). Au Sahara occidental, la «pax americana» consacre la victoire du Maroc [en línea]. *Orient XXI*. [Consulta: 10 enero 2026]. Disponible en: https://orientxxi.info/au-sahara-occidental-la-pax-americana-consacre-la-victoire-du-maroc,8640?brid=r_q1tfgAFCLssOliendckA

Roggero, C. (2025). El Pacto por el Mediterráneo: un intento a la baja de reactivar el partenariado [en línea]. *Afkar/ideas*. N.º 76, pp. 14-17. [Consulta: 30 diciembre 2025]. Disponible en: https://www.iemed.org/publication/el-pacto-por-el-mediterraneo-un-intento-a-la-baja-de-reactivar-el-partenariado/?lang=es

Soler, E. (2023). Gestionar la división: la Unión Europea y los conflictos. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N.º 135, pp. 193-217. DOI: doi.org/10.24241/rcai.2023.135.3.193

Tani, S. y Saleh, H. (2025). The illicit oil trade that is keeping Libya divided [en línea]. *Financial Times*. [Consulta: 12 enero 2025]. Disponible en: https://www.ft.com/content/aabcfb72-a606-498d-a35d-c6e667cd19f3

Zoubir, Y. (2025). Will the Maghreb States Have to Pick Between the U.S. and China? [en línea]. *Afkār*. [Consulta: 12 enero 2026]. Disponible en: https://mecouncil.org/blog_posts/will-the-maghreb-states-have-to-pick-between-the-u-s-and-china/

*Miguel Hernando de Larramendi**

Catedrático de Estudios Árabes e Islámicos en la Universidad de Castilla-La Mancha y director del Grupo de Estudios sobre las Sociedades Árabes y Musulmanas (GRESAM)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Análisis

49/2026 17 de junio de 2026

Juan C. Castilla

Ante el espejo: OTAN, UE y la industria de defensa europea. Complementariedad competitiva



Ante el espejo: OTAN, UE y la industria de defensa europea. Complementariedad competitiva

Resumen:

El artículo analiza cómo la OTAN y la Unión Europea han pasado de ser marcos de coordinación a actuar como motores del ecosistema industrial de defensa europeo, especialmente desde 2022. Sostiene que su relación se viene configurado como una complementariedad competitiva: ambas organizaciones se solapan en miembros, funciones e instrumentos, pero generan sinergias en planeamiento de capacidades, proyectos cooperativos, agregación de demanda, resiliencia de las cadenas de suministro e innovación tecnológica. La Alianza define prioridades operativas y criterios de interoperabilidad; la Unión despliega herramientas regulatorias, financieras e industriales para reforzar la base industrial de defensa con sello europeo. Esta doble arquitectura condiciona el esfuerzo inversor europeo y abre una ventana de oportunidad para la industria española. Plantea además una elección estratégica de primer orden para pymes y *start-ups* con nichos en tecnologías de uso dual, que difícilmente pueden decidir en qué marco participar sin orientación coordinada desde el Ministerio de Defensa. Gestionar activamente duplicidades y solapamientos es una condición de eficiencia inversora: el tamaño de la inversión comprometida determina quién diseña, quién produce y quién queda fuera.

Palabras clave:

OTAN, Unión Europea, industria de defensa, complementariedad competitiva, 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.

Through the Looking Glass: NATO, the EU and the European Defence Industry. Competitive Complementarity

Abstract:

The article examines how NATO and the European Union have shifted from being mere coordination frameworks to acting as drivers of the European defence industrial ecosystem, particularly since 2022. It argues that their relationship has been taking shape as a form of competitive complementarity: both organisations overlap in membership, functions and instruments, yet they generate synergies in capability planning, cooperative projects, demand aggregation, supply chain resilience and technological innovation. The Alliance sets operational priorities and interoperability criteria, while the Union deploys regulatory, financial and industrial tools to strengthen the defence industrial base with a distinctly European character. This dual architecture conditions Europe's investment effort and opens a window of opportunity for Spanish industry. It also raises a major strategic choice for SMEs and start-ups operating in dual-use technology niches, which can hardly decide in which framework to participate without coordinated guidance from the Ministry of Defence. Actively managing duplications and overlaps is a prerequisite for investment efficiency: the scale of the investment committed determines who designs, who produces and who is left out.

Keywords:

NATO, European Union, defence industry, competitive complementarity, Spain.

Introducción

La competencia y la cooperación no se excluyen entre sí, sino que pueden darse simultáneamente y llegar a potenciarse mutuamente[1]. «Complementariedad» y «competitividad» podrían parecer términos opuestos, porque el primero implica cooperación y el segundo, rivalidad. Sin embargo, en sistemas institucionales complejos, dos actores pueden complementarse funcionalmente y competir por espacios de influencia al mismo tiempo, sin que eso sea lógicamente imposible.

Entre la OTAN y la UE existe un doble solape, en membresía y en funciones. El solape funcional en aspectos relacionados con la industria de defensa puede resultar infructuoso si no se encuentran sinergias de complementariedad[2], algo que ambas organizaciones, *a priori,* pretenden.

La OTAN emplea su planeamiento de defensa y su peso político para orientar a la industria, mientras que la UE despliega su poder regulatorio, financiero e industrial para apoyar su propio mercado de defensa. En relación con la industria de defensa y el espacio, la agenda euroatlántica se articula en torno a seis ejes: planeamiento de capacidades, proyectos cooperativos, agregación de demanda, resiliencia de las cadenas de suministro, innovación tecnológica y diálogo con la industria.

La relación de estas organizaciones internacionales en lo concerniente a la industria de defensa no puede entenderse como un intento de coordinación interinstitucional, sino como una complementariedad competitiva cuyo éxito o fracaso determinará el rumbo del esfuerzo inversor europeo en defensa.

La Alianza define qué desarrollar y para cuándo —marcando prioridades operativas, objetivos de capacidades y estándares de interoperabilidad—, mientras la Unión agrega demanda, prioriza la producción europea y despliega los instrumentos regulatorios y financieros para que se desarrollen las capacidades favoreciendo el mercado propio. Las duplicidades son reales, pero la ventaja comparativa de cada organización puede reforzar a la otra.

[1] BRANDENBURGER, A. M. and NALEBUFF, B. J. *Co-opetition*. New York, Doubleday, 1996.
[2] «Institutional actors can shape overlap with other international organisations [...] organisations will merely coexist without synergetic effect» si no gestionan la complementariedad. SCHUETTE, L. A. «NATO's responses to EU security and defence initiatives since 2014», *Journal of European Public Policy, SAGE*. 2023. https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/13691481221079188
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 26 de mayo de 2026.

OTAN y UE en la industria de defensa europea

Las políticas de industria en la OTAN y la UE se observan a través de un cristal traslúcido que permite intercambios de información limitados[3]; pese a ello, el efecto espejo del cristal favorece el isomorfismo y el mimetismo institucional[4].

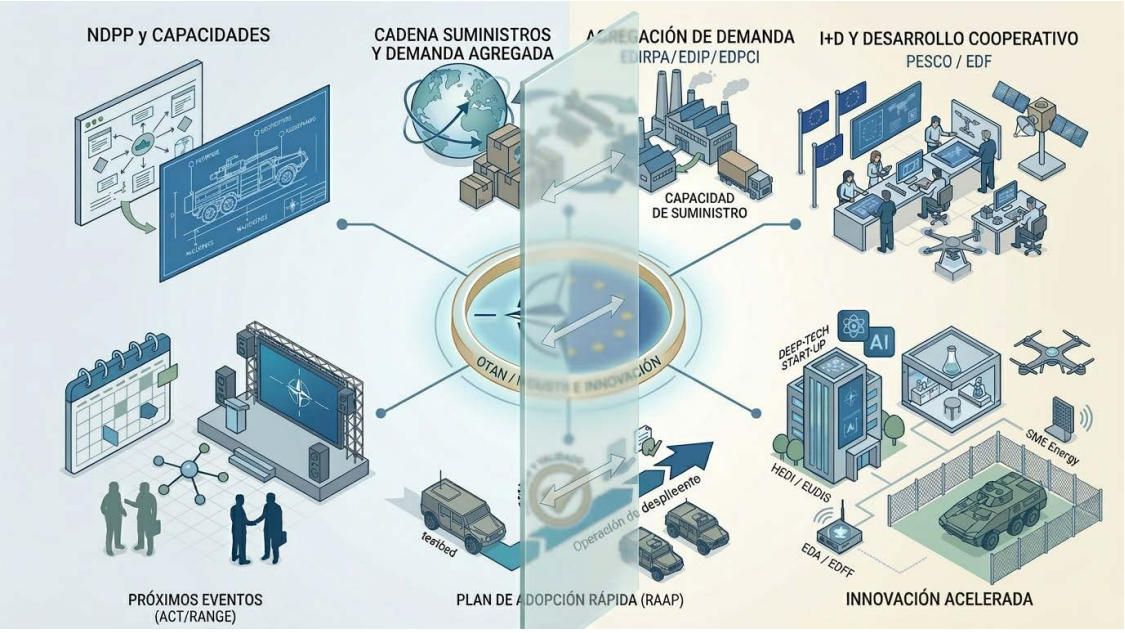


Figura 1. OTAN-UE mimetismo institucional en industria de defensa.
Fuente: elaboración propia asistido por IA

Antes de analizar cada dimensión de esas políticas en paralelo, conviene introducir el marco institucional de cada organización.

En la OTAN, las tres últimas cumbres han marcado una escalada progresiva del papel industrial que la Alianza quiere asumir: en Vilna (2023) se lanzó el Plan de Acción para la Producción en Defensa (DPAP)[5] y se impulsó la agregación de demanda y la priorización de municiones; en Washington (2024) se aprobó el *Industrial Capacity Expansion Pledge* y se aceleró la potenciación de la reposición de existencias de munición y defensa aérea integrada (IAMD)[6]; en La Haya (2025)[7] se fijó el compromiso

[3] Los problemas políticos derivados de la pertenencia de Turquía a la OTAN y de la República de Chipre a la UE dificultan o impiden formalmente los intercambios de documentación oficial.
[4] DIMAGGIO, P. J. and POWELL, W. W. «The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields», *American Sociological Review*, 48(2). 1983, pp. 147-160.
[5] Updated Defence Production Action Plan
[6] https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2024/07/10/nato-industrial-capacity-expansion-pledge
[7] https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/the-hague-summit-declaration

del 5 % del PIB[8] para seguridad y defensa en 2035, con un gasto aliado que ya alcanzó los 497.200 millones de euros[9], consolidando a la OTAN en su rol de arquitecto del ecosistema industrial euroatlántico para el desarrollo de los Objetivos de Capacidades asignados a los aliados (*NATO Capability Targets*). El estado del DPAP se tratará en la próxima cumbre de Ankara en julio; en la Alianza se viene negociando el denominado NATO Innovation Scale-up Package[10].

Institucionalmente, la Alianza cuenta desde 2025 con una división específica de Defensa, Industria, Innovación y Armamento[11] (generada a partir de la *Defence Investment Division*) en el *International Staff*, que coordina con los organismos aliados de armamento, adquisición, apoyo y estandarización —los directores nacionales de armamento (CNAD), el *Defence Industrial Production Board*, el *NATO Industrial Advisory Group* (NIAG), la *NATO Communications and Information Agency* (NCIA), el *Allied Command Transformation* (ACT), la *NATO Support Procurement Agency* (NSPA) y la *NATO Standardization Office* (NSO)—, que constituyen la columna vertebral de su ecosistema industrial y de innovación.

En la UE, la entrada de las políticas de industria en seguridad y defensa se identifica claramente en 2021 con el Fondo Europeo de Defensa (EDF), para aspectos de investigación y desarrollo, y se ha intensificado aceleradamente desde 2022 con iniciativas para la adquisición conjunta (ASAP, EDIRPA), medidas económico-financieras como la activación de la cláusula de escape y préstamos para adquisiciones (SAFE), así como la eliminación de obstáculos burocráticos (OMNIBUS), etc.

Asimismo, la entrada en escena de la Dirección General de Industria de Defensa y Espacio (Comisión Europea - DG DEFIS) ha traído consigo su acomodación institucional con la Agencia Europea de Defensa (EDA). Ambas entidades constituyen una voz con dos tonos para la industria, mientras que la primera se encarga de la regulación (desde la Comisión), la segunda aporta una perspectiva técnica y operativa.

[8] CASTILLA, J. C. «Burden sharing: real solidarity or arbitrary mathematics in NATO and the EU?», *Elcano Analysis*, Madrid, Real Instituto Elcano, 27 de julio de 2025. https://www.realinstitutoelcano.org/en/analyses/burden-sharing-real-solidarity-or-arbitrary-mathematics-in-nato-and-the-eu/

[9] RUTTE, M. The Secretary General's Annual Report 2025 Brussels, NATO, 2026.

[10] "We are working to facilitate and matchmake these companies that have the solutions but not necessarily manufacturing capacity with those civilian companies that have the manufacturing capacity and could potentially provide manufacturing services or lease their production facilities" (*Tarja Jaakkola)* ALLISON, G. NATO looks to civil industry to scale drone production, 2026.

[11] NATO. *Assistant Secretary General – Defence Industry, Innovation and Armaments: Tarja Jaakkola*. 2024. https://www.nato.int/en/about-us/organization/who-we-are/international-staff/assistant-secretary-general-defence-industry-innovation-and-armaments

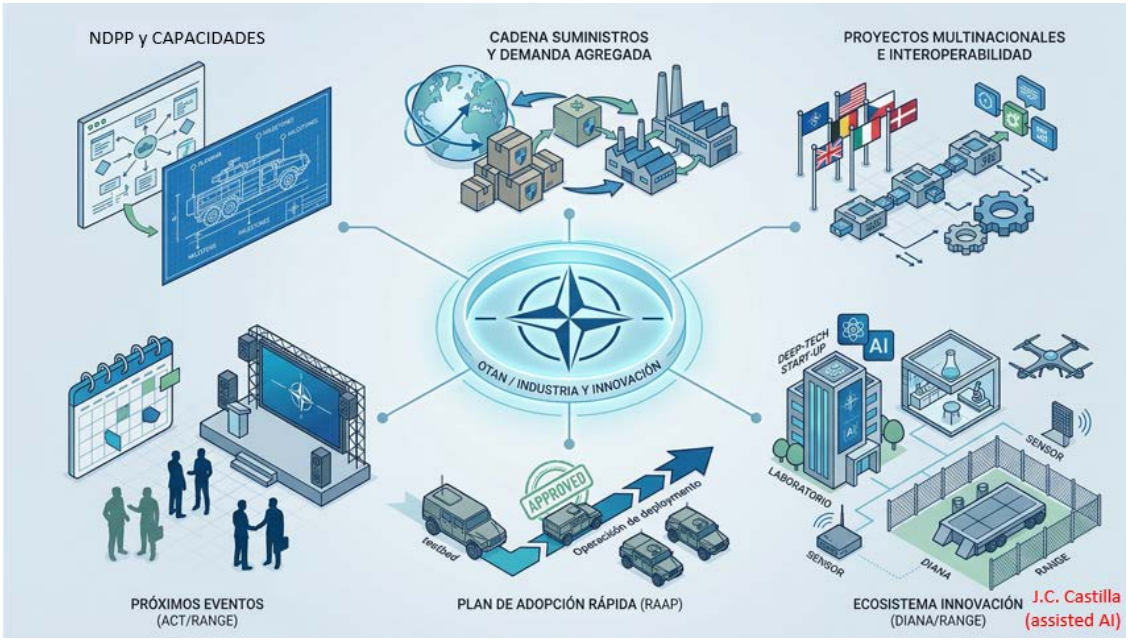


Figura 2. OTAN políticas de industria, innovación y mercado defensa.
Fuente: elaboración propia asistido por IA

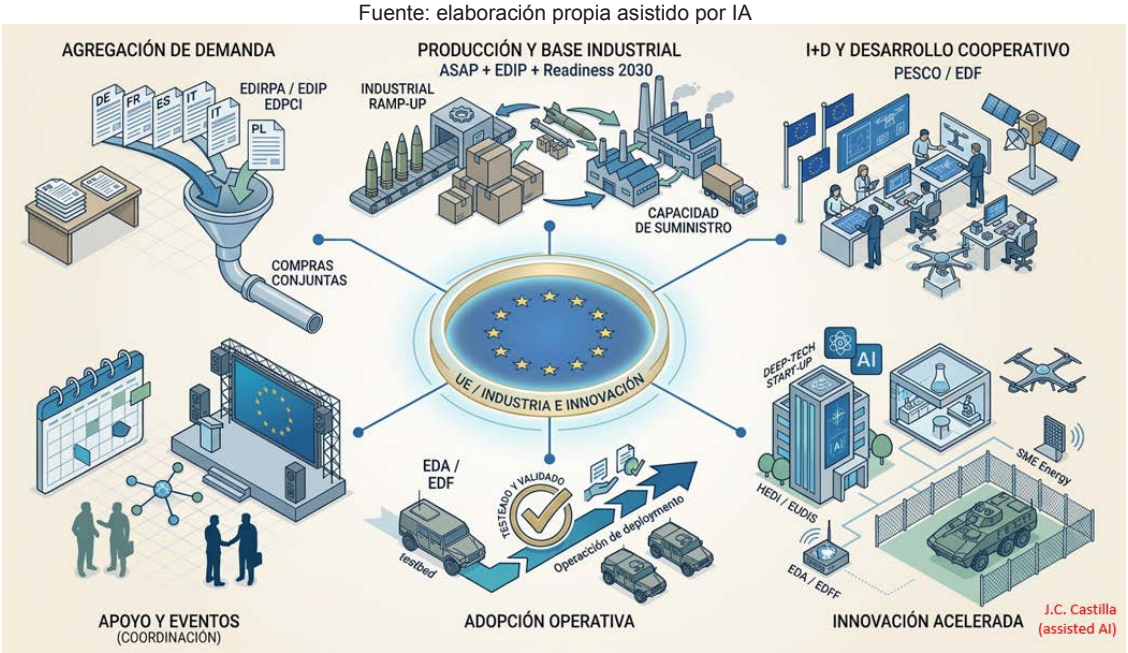


Figura 3. UE políticas de industria, innovación y mercado defensa.
Fuente: elaboración propia (asistido por IA)

Planeamiento y orientación de capacidades

El Proceso de Planeamiento de Defensa OTAN (NDPP) otorga a la Alianza el rol de facilitadora del desarrollo de capacidades, que es responsabilidad de los países[12]. La OTAN no solo establece las áreas de capacidades militares deficitarias y los objetivos concretos de cada aliado, sino que se esfuerza por traducirlos en señales de demanda para la industria.

Los *Capability Targets* asignados en 2025 supusieron un incremento cuantitativo de aproximadamente el 30 % respecto a los de 2021[13]; aumentaron hasta cinco veces los requerimientos en municiones antiaéreas y contra misiles, y se requieren más vehículos de combate terrestres y más municiones de artillería y de largo alcance.

El planeamiento de capacidades de la UE ha evolucionado desde el *Capability Development Plan* (CDP) y el *Headline Goal Process* (HLGP). Si antes el CDP liderado por la EDA incorporaba información sobre los Planes Nacionales de Implementación, ahora el *EU Military Staff* trata de incorporar en el HLGP los llamados *National and International Capability Objectives* (NICO)[14].

A la determinación de carencias en capacidades se unieron iniciativas para la implementación multinacional (Cooperación Estructurada Permanente – PESCO) y para verificar el progreso (Revisión Coordinada Anual de Defensa – CARD).

Sobre esa base, una cadena progresiva de instrumentos se ha ido añadiendo: EDF (2021), ASAP (municiones) y EDIRPA (compras conjuntas), ambos en 2023; la Estrategia Europea de Industria de Defensa (EDIS, 2024), y el Programa Europeo de Industria de Defensa (EDIP) (cuyo reglamento es de 2025 y está dotado de 1.500 M€[15] hasta 2027).

Se trata de cubrir el ciclo completo, desde la I+D colaborativa hasta la producción a escala de proyectos de interés común y hasta la posible exportación.

[12] Salvo en algunos casos de capacidades cuyo destino sea la propia Alianza como tal y no los inventarios nacionales, como, por ejemplo, NAEW&C (NATO Airborne Early Warning & Control Force).
[13] LAPSLEY, A. and VANDIER, P. «Why NATO's Defence Planning Process will transform the Alliance for decades to come - Atlantic Council», *Issue Brie.* Washington D. C., Atlantic Council, 30 de marzo de 2025.
[14] Contando con la voluntariedad de que los Estados miembros quieran compartir dicha información.
[15] CASTILLA, J. C. *Coyuntura crítica en la defensa de la UE: innovaciones institucionales, integración de mercado y desafíos de capacidades*. Documento de Análisis del IEEE, n.º 47/2025. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE/CESEDEN), 24 de junio de 2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2595202/coyuntura_critica_en_la_defensa_de_la_ue_2025_dieeea47.pdf

La visión industrial de la UE se sustancia en la EDIS y en su instrumento de ejecución, el EDIP. En 2025 se publicaron el *White Paper for European Defence — Readiness 2030* y la Hoja de Ruta de Preparación para la Defensa 2030, orientando la preparación industrial y el desarrollo de capacidades. El camino se construye sobre varios pilares: reforzar la competitividad tecnológica de la base industrial europea mediante colaboraciones transfronterizas incluyendo a Ucrania; impulsar la inversión mediante instrumentos fiscales flexibles, préstamos avalados por Europa (SAFE) y la reorientación de fondos comunitarios, nacionales[16] y privados hacia tecnologías de uso dual. El apoyo a Ucrania es un fín en sí mismo.

En resumen, la OTAN traduce necesidades operativas en objetivos de capacidades teóricamente vinculantes para los aliados y en señales de demanda a la industria; la UE facilita a los Estados miembros programas industriales financiados con lógica de mercado interior[17].

Instrumentos distintos y, en cierta forma, el mismo objetivo: orientar la inversión hacia capacidades prioritarias. La diferencia clave es que el NDPP genera presión política sobre los gobiernos, mientras que el EDIP genera incentivos financieros para las empresas (lógica del liberalismo intergubernamental[18]).

La propuesta de la Comisión para el MFF 2028-2034 contempla hasta 131.000 millones de euros para defensa, seguridad y espacio dentro de un fondo de competitividad[19], mucho más que en el período 2021-2027. Para modificar o reorientar las políticas de industria de los Estados miembro, y especialmente de los que son aliados, está por ver si los incentivos económicos serán suficientes, y si la burocracia asociada será asumible para las empresas.

Proyectos cooperativos e interoperabilidad

En la OTAN, los *High Visibility Projects* ilustran cómo la Alianza no solo define necesidades, sino que impulsa respuestas cooperativas diseñadas desde el origen con

[16] El montante adicional de inversión en defensa que la Comisión pedía a los Estados miembros alcanzaba hasta 800.000 millones de euros en cuatro años, lo que prácticamente suponía un 3,5% del PIB agregado de la UE en 2029.
[17] La correlación entre objetivos de capacidades OTAN y los programas industriales incentivados por la UE no es exacta, depende principalmente de los Estados miembros.
[18] MORAVCSIK, A. «Liberal Intergovernmentalism», *Oxford Research Encyclopedia of Politics*. Oxford, Oxford University Press, 2018.
[19] COMISIÓN EUROPEA. El presupuesto de la UE para 2028-2034, explicado

requisitos y estándares aliados; entre otros ejemplos cabe citar *Allied Cloud and Edge Services* (ACE), clave para la transformación digital[20]; *Alliance Persistent Surveillance from Space* (APSS) y su constelación virtual Aquila (federación de medios satélite de vigilancia espacial), *Space Transportation and Responsive Launch Initiative for Transatlantic Forces* (STARLIFT) de transporte espacial resiliente (incluyendo otros lanzadores alternativos a los estadounidenses), y NORTHLINK (comunicaciones satelitales en el Ártico).

Su principal limitación es que la Alianza carece de mecanismos formales para imponer plazos de cumplimiento en proyectos multinacionales, aunque sí puede señalar incumplimientos nacionales en las revisiones bienales del NDPP (informe de capacidades).

En la Unión, a la luz de los últimos informes CARD[21], la colaboración europea transfronteriza en proyectos de capacidades sigue por debajo de los niveles necesarios para corregir las principales carencias. Aunque la PESCO y el EDF han impulsado un número creciente de proyectos colaborativos, su contribución a la reducción de carencias de capacidades y a la interoperabilidad sigue siendo moderada.

En 2025, la Comisión enunció cuatro proyectos estrella (*flagship) —Drone Defence Initiative, Eastern Watch Shield, European Air Shield y European Space Shield*— que pueden considerarse como un marco inicial para los primeros proyectos europeos de defensa de interés común (EDPCI).

En la UE, el reglamento EDIP organiza los desarrollos conjuntos en torno a estos EDPCI, sometidos a un mecanismo de gobernanza híbrida: al menos cuatro Estados miembros proponen un proyecto; las propuestas pasan el filtro técnico de la EDA (control intergubernamental) y se aprueban por mayoría cualificada en un comité[22]; una vez aprobados, la DG DEFIS gestiona la financiación como programa comunitario de competitividad industrial.

[20] Proyecto que guarda similitudes con el proyecto PESCO EU's Collaborative Warfare Capabilities (ECOWAR). Véase ELLISON, Davis y FIOTT, Daniel. «Between the Berlaymont and the Glass Palace The relative roles of the European Union and NATO in European defence», *The Hague Centre for Strategic Studies*. 2026, p. 24. *Between the Berlaymont and the Glass Palace: The Relative Roles of the European Union and NATO in European Defence*
[21] https://eda.europa.eu/docs/default-source/eda-publications/2022-card-report.pdf y https://eda.europa.eu/docs/default-source/documents/card-report-2024.pdf
[22] La lista de propuestas se aprueba por mayoría cualificada en un comité —comitología estándar— (artículo 77 del TUE).

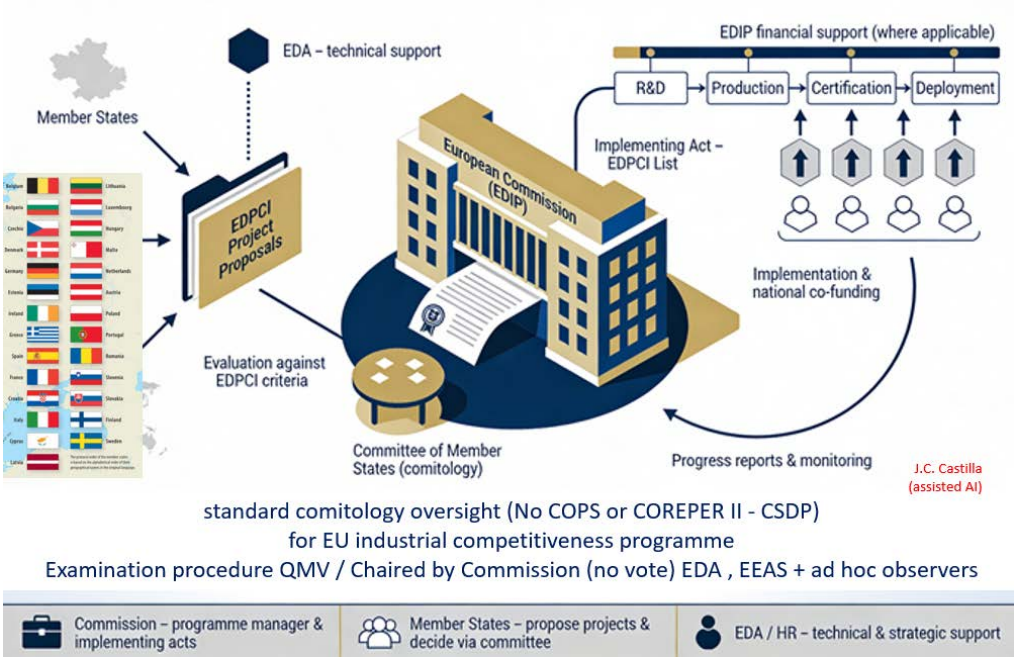


Figura 1. UE gobernanza Proyectos Europeos de Defensa Interés Común (EDPCI).
Fuente: elaboración propia asistido por IA.

Es decir, mientras que la OTAN trata de garantizar la interoperabilidad técnica desde el diseño gracias a los STANAG, la UE promueve la colaboración transfronteriza incentivada con financiación comunitaria. Ambas aproximaciones son complementarias: basicamente la OTAN fija el estándar técnico y la UE financia el camino para alcanzarlo. Aunque, esta complementariedad no está exenta de esfuerzos para garantizar la interoperabilidad, por ejemplo en lo relativo a municiones[23].

Habida cuenta de lo reciente de la aprobación del EDIP, está pendiente verificar que los EDPCI sean consistentes con los objetivos de capacidades del NDPP; se espera que sea un ejemplo más de complementariedad. En estos proyectos el factor de escala, así como la agregación futura de demanda tras la fase de producción, será una variable crítica para la industria.

[23] Esta división de tareas tampoco es categórica, algunos consideran que la OTAN también aporta financiación por ejemplo en los proyectos NSIP o para el desarrollo de prototipos apoyados desde ACT. Por la parte de la UE, por ejemplo, las limitaciones derivadas del Reglamento REACH sobre el uso de determinadas sustancias químicas en explosivos y propelentes, actúan de facto como un estándar europeo común para las municiones. Si la sustitución de sustancias por motivos del Reglamento (CE) n.º 1907/2006 (REACH) alterara las característicasde las municiones y no se armoniza vía STANAG actualizados, se generaría fricción entre “cumplimiento REACH” y “interoperabilidad OTAN”.

1.3 Demanda agregada y compras conjuntas

Ambas organizaciones tratan de agregar demanda, pero con palancas distintas: señal política aliada en la OTAN; incentivo financiero comunitario en la UE.

El Plan aliado de Acción para la Producción en Defensa (DPAP) y su proceso REPEAD (*Recurring Process for Aggregating Demand*)[24] agregan demanda y lanzan señales al mercado. REPEAD 2024 identificó requisitos no contratados por valor de 34.000 millones de euros, con interés inicial de convertir 14.700 millones en compras multinacionales; REPEAD 2025 cuantificó necesidades en misiles, bombas, drones y sistemas antimisiles valoradas en hasta 125.000 millones de euros. Para 2026, el foco se amplía a la munición marítima, ISR y capacidades terrestres. DPAP/REPEAD identifica necesidades, y desde la OTAN se trata de que la NSPA las ejecute mediante compras conjuntas.

El programa EDIP 2026-2027 (1.467,5 M€)[25] concentra su peso en dos líneas prioritarias: capacidades industriales críticas (+700 M€), orientada a reducir dependencias externas en sistemas antidrón, misiles y munición; y los EDPCI (325 M€), grandes proyectos cooperativos abiertos a Noruega y Ucrania. El resto del presupuesto se distribuye entre adquisición conjunta, apoyo a la industria ucraniana y acceso de pymes al mercado de defensa.

El reglamento EDIP considera la posible utilización de la NSPA, pero también de la EDA y la OCCAR (Organización Conjunta en Materia de Armamento), para gestionar las compras conjuntas. Dichas agencias también pueden utilizarse en el ciclo de vida de los futuros EDPCI.

Cadenas de suministro y base industrial

La seguridad de las cadenas de suministro es una necesidad para la industria de defensa en un mundo más fragmentado[26]. La Alianza formula postulados político-técnicos sobre

[24] OTAN. The Secretary General's Annual Report 2025. 2026.
[25] COMISIÓN EUROPEA. *Programa de Trabajo 2026-2027 del Programa para la Industria de Defensa Europea (EDIP)*, adoptado el 28 de marzo de 2026. Bruselas, Comisión Europea. Las primeras convocatorias EDIP se abrieron el 31 de marzo de 2026, con cierre de la primera ronda en octubre de 2026 y la segunda se abrirá en febrero de 2027. 2026.
[26] GIRARDI, B., PATRAHAU, I., CISCO, G. and RADEMAKER, M. *Strategic Raw Materials for Defence: Mapping European Industry Needs*. The Hague, The Hague Centre for Strategic Studies (HCSS), 2023. ISBN: 9789083254180.

estas cuestiones, pero su competencia para condicionar el cómo los países implementan sus soluciones para la seguridad de las cadenas de suministro es muy limitada.

La hoja de ruta aliada de 2024 sobre seguridad de las cadenas de suministro críticas en defensa (*Defence Critical Supply Chain Security Roadmap*[27]) identificó doce materias primas esenciales —desde aluminio y cobalto hasta tierras raras y titanio— y estableció hasta varias líneas de esfuerzo. La Alianza atiende ahora a los materiales críticos, las dependencias externas, el almacenamiento de existencias, el reciclaje, la sustitución de materiales y la resiliencia logística de las cadenas de producción.

La UE se anticipó a la OTAN con instrumentos jurídicamente vinculantes: el Reglamento de Materias Primas Críticas (*Critical Raw Materials Act*, marzo de 2023)[28] fija para 2030 que el 10 % de las materias primas críticas se extraigan en la UE, el 40 % se procese en la Unión, el 25 % del consumo anual provenga del reciclaje y que ningún país tercero supere el 65 % del suministro de ninguna materia prima estratégica.

El reglamento EDIP de 2025 añade una Junta de Seguridad del Suministro de Defensa (*Defence Security of Supply Board*) [29] para monitorizar las cadenas citadas.

En síntesis, la UE tiene ventaja competencial, regulatoria y financiera en este ámbito; la OTAN actúa con menor capacidad ejecutoria o de *enforcement*. La coordinación entre la *Supply Chain Roadmap* aliada y el *Critical Raw Materials Act* europeo es limitada; ambos instrumentos responden a las mismas dependencias estructurales, cada cual con sus matices.

Las dependencias de China no se entienden ni gestionan de igual forma en la OTAN que en la UE. A la Alianza le preocupan principalmente la seguridad estratégica y la resiliencia militar, mientras que la Unión trata la cuestión como un asunto de seguridad económica e industrial.

Innovación tecnológica y rapidez en la adopción operativa

La cadena de innovación aliada opera con varios eslabones: ACT impulsa la transformación mediante la adopción de tecnologías disruptivas, DIANA (*Defence*

[27] NATO. Defence-Critical Supply Chain Security Roadmap. 2024.
[28] COMISIÓN EUROPEA. Critical Raw Materials Act. 2024.
[29] Reglamento EDIP (UE) 2025/2643, art. 40-43.

Innovation Accelerator for the North Atlantic)[30] selecciona *start-ups* y pymes con soluciones tecnológicas aún no maduras (TRL 3-6), mediante convocatorias competitivas que responden a diez desafíos tecnológicos[31]; el Fondo OTAN de Innovación (NIF)[32] (1.000 M€) invierte en empresas que han demostrado su tecnología en DIANA.

El Plan de Acción para la Adopción Rápida (RAAP), aprobado en La Haya (2025), establece que, en menos de 24 meses, una solución validada debe poder integrarse en la fuerza militar. Se trata de facilitar las demostraciones operativas en los NATO Innovation Ranges (NIR) —instalaciones activas ya en Letonia[33], las instalaciones sueco-finlandesas se espera estén pronto listas, a la lista pueden añadirse Italia, Países Bajos y Estonia, lo que permitirá a las empresas aspirar al incentivo de una especie de sello de calidad OTAN (*NATO Innovation Badge,* cuya gobernanza está pendiente de acuerdo en la Alianza). El RAAP crea así una puerta de entrada de la OTAN para la industria innovadora, traduciendo las prioridades del NDPP en señales comprensibles para el mercado.

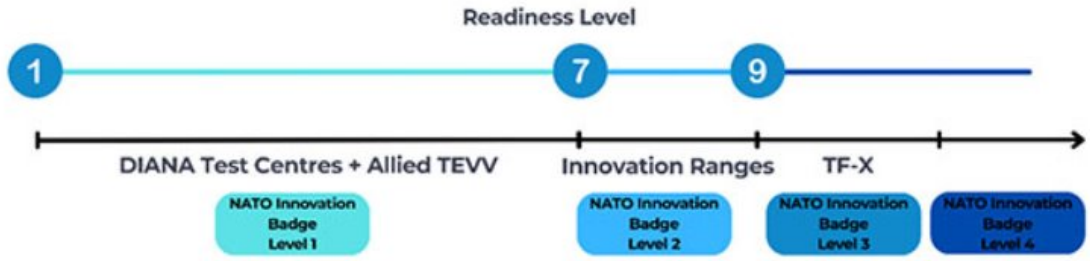


Figura 5. OTAN. Adopción rápida de innovaciones tecnológicas.
Fuente: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/06/25/summary-of-natos-rapid-adoption-action-plan

En la UE, el equivalente funcional al pilar de innovación de la OTAN es un ecosistema multinivel, integrado por la EDA y la DG DEFIS a nivel europeo, junto con sistemas nacionales y regionales de innovación industrial[34] (gobernanza multinivel).

[30] En 2024, DIANA operaba con 23 aceleradores y más de 200 centros de pruebas; en enero de 2025 incorporó 70 empresas en su segunda cohorte y actualmente cuenta con hasta 150 empresas. NATO. «Defence Innovation Accelerator for the North Atlantic (DIANA)», *NATO Official Page*, updated June 2025. Brussels, 2025.
[31] ELLISON, D. and FIOTT, D. Ibíd. 2026, pp. 14-17.
[32] NIF. *About the NATO Innovation Fund*. The Hague, NATO Innovation Fund. 2025. Disponible en: https://www.nif.fund/about El NIF tiene en cartera hasta 26 compañías (e. g. la española Kreios Space) y fondos de capitales.
[33] NATO. «New NATO Innovation Range starts counter-drone technology testing in Latvia », *NATO News*. Brussels, NATO, 18 de marzo de 2026.
[34] SILLERO ILLANES, C. *et all*. *Case Study of Andalusia Space Ecosystem: Unlocking Regional Potential through Dual Use and Defence Industry — Insights from the Exploratory Research Activity REGDUALOSA*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, JRC143531, 2025.

En el nivel superior, el instrumento central es el Hub for EU Defence Innovation (HEDI) de la EDA, que trata de acortar el ciclo desde la I+D hasta el despliegue de soluciones innovadoras.

El ecosistema se completa con la red DTEB (Defence Test and Evaluation Base, más de 300 centros nacionales) —relacionada con la EDA/HEDI (similar a la red de DIANA) —, campañas de experimentación operativa (OPEX) con fuerzas reales y EUDIS (parte del fondo EDF) como ventanilla para *start-ups* y pymes con nichos en tecnologías de uso dual.

El programa AGILE [35] (*Programme for Agile and Rapid Defence Innovation*), planteado por la Comisión en marzo de 2026, establece por primera vez un objetivo temporal explícito comparable al del RAAP aliado: subvenciones concedidas en máximo 4 meses desde el cierre de la convocatoria y despliegue de las soluciones en las fuerzas armadas entre 1 y 3 años.

El reglamento EDIP incluye, además, la creación de un *marketplace* de tecnologías respaldadas por la UE (empresas ya apoyadas por el EDF o el EDIP), previsto para el cuarto trimestre de 2026, que permitirá adquisiciones directas sin repetir licitaciones nacionales.

Algunos países y organismos incorporan centros de pruebas tanto a la red aliada (DIANA) como a la de la Unión (DTEB).

El INTA (Instituto Nacional de Técnica Aeroespacial «Esteban Terradas») del Ministerio de Defensa español incorpora a DIANA el CEHIPAR (Centro de Hidrodinámico de El Pardo), y a la red DTEB cuatro centros: CIAR (Centro de Investigación de Aeronaves, Castro de Rei, Lugo), CEAES (Centro Especial de Ensayos Ambientales), CEDEA (Centro de Experimentación de El Arenosillo, Huelva) y CEUS (Centro de Ensayos para sistemas no tripulados, Moguer, Huelva)[36].

El posible solapamiento DIANA-DTEB sería el ejemplo más verificable de complementariedad competitiva: ambas redes buscan el mismo objetivo: acelerar la innovación de defensa desde el ensayo hasta el despliegue en las fuerzas, podrían llegar a utilizar las mismas instalaciones nacionales, pero responden a gobernanzas

[35] AGILE es también el nombre de una propuesta de regulación, que tras el proceso legislativo podrá unirse al reglamento EDIP. Ver https://defence-industry-space.ec.europa.eu/eu115-million-programme-agile-and-rapid-defence-innovation-agile-2026-03-26_en y https://tecnologiaeinnovacion.defensa.gob.es/-/la-comisi%C3%B3n-europea-lanza-el-programa-agile-para-acelerar-la-innovaci%C3%B3n-disruptiva-en-defensa

[36] Información proporcionada por D. Bertín Calvo Otero (INTA).

institucionales distintas —OTAN *vs.* UE—, sin mecanismos formales de coordinación más allá de los intercambios de información limitados en los contactos *staff-to-staff*[37].

Eventos con la industria

La Alianza complementa su arquitectura industrial con un ciclo regular de encuentros con la industria. Desde la cumbre de Washington (2024) se viene desarrollando el *NATO Summit Defence Industry Forum* (NSDIF), foro político-industrial de alto nivel pensado para alinear la expansión de la base industrial aliada con las exigencias de la disuasión y el combate modernos. Continúan los NATO-Industry Forum [38] y los *industry days* temáticos[39] en la NSPA, centros de excelencia nacionales, etc. — que traducen las prioridades del NDPP en señales concretas para el mercado.

En la Unión, el nivel más alto de interacción política con la industria de defensa se articula en los diálogos de alto nivel de la Comisión para discutir sobre las iniciativas e instrumentos (EDF, EDIP/EDIS). La EDA también articula un ciclo regular de conferencias y talleres sectoriales que funcionan como espacios concretos para la conexión entre actores industriales de defensa y la señalización de demanda (*matchmaking*). Ejemplos de esto son la *Defence Industry Conference* de febrero en Bruselas[40] o el taller sobre capacidades navales en San Fernando (Cádiz), en mayo de 2026.

A lo anterior se unen eventos impulsados por las naciones a los que asisten representantes tanto de la OTAN como de la UE, tal es el caso de la iniciativa francesa Sesión Europea de Responsables de Armamento (SERA), que sirve de plataforma estratégica entre Bruselas, los Estados miembros y los grandes grupos industriales. La ultima de estas reuniones se celebró en abril en Madrid[41].

La Alianza y la Unión utilizan los eventos como mecanismos de señalización de demanda, con escasa coordinación y sin apenas eventos conjuntos; para las empresas,

[37] GRÆGER, N. *EU–NATO Cooperation: European Security as Informal Practice*. Abingdon, Routledge (Routledge Studies in European Security and Strategy), 2016. ISBN: 978-1-138-84928-0.
[38] ACT. «NATO–Industry Forum 2025: Innovate, Accelerate, Sustain». 2025.
[39] OTAN. «NATO Secretary General joins Industry during NATO's C-UAS Week». 2026.
[40] EUROPEAN DEFENCE AGENCY. *EDA Defence Industry Conference 2026*. European Parliament premises, Brussels, 26 de febrero de 2026.
[41] Defensa reúne a instituciones e industria europeas para reforzar la defensa común

participar en las distintas iniciativas supone una carga creciente que penaliza desproporcionadamente a las de menor tamaño.

Tabla 1. Tabla comparativa políticas industria OTAN-UE

Dimensión	**OTAN**	**UE**
Planeamiento y orientación de capacidades	NDPP: define objetivos de capacidades y los traduce en señales de demanda para la industria.	NICO, CDP, EDIS, EDIP y Readiness 2030: definen objetivos de capacidades nacionales e internacionales, orientan prioridades industriales y de capacidades desde una lógica regulatoria, instrumental y financiera.
Proyectos cooperativos e interoperabilidad	*High Visibility Projects*: interoperabilidad desde el diseño y respuesta cooperativa a brechas de capacidades.	PESCO, EDF y proyectos *flagship* susceptibles de convertirse en EDPCI: desarrollo cooperativo europeo y estructuración de proyectos de interés común.
Demanda agregada y compras conjuntas	DPAP y REPEAD: agregan requisitos aliados y lanzan señales de mercado; la NSPA refuerza la dimensión de compras multinacionales.	ASAP, EDIRPA, EDIP, EDPCI: coordinan producción y compras conjuntas, agregan demanda y reducen la fragmentación, apoyados por el *matchmaking* de la EDA.
Cadenas de suministro y base industrial	*Defence Critical Supply Chain Security Roadmap*: resiliencia industrial, materiales críticos, *stockpiling* y reducción de dependencias.	*Critical Raw Materials Act, Defence Security of Supply Board* y nueva prioridad presupuestaria: seguridad de suministros y refuerzo de la base industrial europea.

Dimensión	OTAN	UE
Innovación tecnológica y rapidez adopción operativa	DIANA, NIF, *Innovation Ranges* y RAAP: aceleración, testeo, validación y transición a adquisición.	HEDI, EUDIS, DTEB, OPEX, AGILE y *marketplace* tecnológico del EDIP: identificación, prueba, escalado y acercamiento de la innovación a compra y despliegue.
Eventos con la industria	*NATO Summit Defence Industry Forum, NATO Industry Forum* e *Industrial Days*	*Eventos de la DG DEFIS y de la EDA (Defence Industry Conference) y talleres específicos*

Fuente: elaboración propia

Implicaciones para la industria española

El marco estratégico doméstico para la industria converge con las oportunidades que abren la OTAN y la UE. La Estrategia Industrial de Defensa (EID 2023)[42] formula una visión[43], establece principios, ejes y líneas de actuación, de lo que se destaca la autonomía estratégica (entiéndase nacional) en capacidades críticas, consolidación de empresas tractoras (o campeones nacionales), integración en programas multinacionales, modernización de la base industrial y tecnológica (BITD) y transición hacia tecnologías duales y disruptivas. La EID reconoce que la cooperación euro-atlántica es fundamental para sostener una BITD competitiva, posicionando a España como socio preferente en programas multinacionales.

Este enfoque estratégico se materializa con instrumentos específicos. El Plan Industrial y Tecnológico para la Seguridad y la Defensa (PITSD 2025)[44] y la Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID 2026)[45] son coherentes con la idea de

[42] Estrategia industrial de defensa 2023
[43] «La visión…fortalecer y consolidar la industria de defensa nacional potenciando las capacidades industriales con amplia capacidad de exportación, reforzando la cooperación internacional y aumentando el apoyo exterior a la industria. Esta visión tiene asimismo en consideración las guías y líneas de actuación marcadas por la Unión Europea (UE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN)» EID 2023, p. 10
[44] 230425-plan-industrial-y-tecnologico-para-la-seguridad-y-la-defensa.pdf
[45] Estrategia de Tecnología e Innovación para la Defensa (ETID) - ETID

que la cooperación internacional es un multiplicador de las capacidades. Priorizan la participación activa en los programas de innovación tanto de la Alianza como de la Unión.

La ETID 2026 reconoce, sin embargo, barreras estructurales que condicionan esta participación: la fragmentación de instrumentos de financiación, las dificultades de acceso de pymes y *start-ups* a requisitos operativos de las Fuerzas Armadas y la lentitud de los procesos de contratación pública.

Superar estas barreras —que la propia ETID convierte en objeto de mejora continua— es la condición para que la ventana de oportunidad en el ámbito euroatlántico se traduzca en un posicionamiento industrial español sostenible.

España parte de una posición favorable en el mercado internacional de defensa; está entre los diez primeros exportadores mundiales. En 2024, su sector de defensa materializó el 29 % de la inversión industrial en innovación[46].

En el ámbito de la OTAN, cuenta con centros de ensayo acreditados en DIANA —entre ellos, infraestructuras del INTA, Telefónica Tech, la Universidad Politécnica de Madrid y el CLAEX del Ejército del Aire y del Espacio— y la empresa Kreios Space figura en la cartera del *NATO Investment Fund*. En la esfera de la UE, los instrumentos más relevantes para la industria española son el EDIP, con la posibilidad de participar en propuestas de EDPCI y la red DTEB de la EDA, que incluye infraestructuras españolas.

La presencia de infraestructuras españolas en la red de centros de prueba de DIANA (OTAN) y en la DTEB (UE) puede ser una ventaja competitiva concreta. Entidades como el INTA y el CLAEX, operando en ambas redes, podrían ofrecer a las empresas que pasen por sus instalaciones una certificación con reconocimiento en ambos ecosistemas, reduciendo los costes de cualificación para *start-ups* y pymes que necesitan validar sus tecnologías tanto para acceder al mercado de compras aliado en general (vía *RAAP*) como al mercado europeo en particular (vía HEDI/EDIP *Marketplace*).

Para que esta ventaja se materialice, es preciso que los propios centros y el Ministerio de Defensa la promuevan activamente, como argumento de atracción de empresas y como palanca de posicionamiento en las cadenas de valor relacionadas con los consorcios para los proyectos EDPCI, que a su vez se relacionen con los objetivos de capacidades OTAN.

[46] La industria de defensa en España. Informe 2024

La industria española puede aspirar al liderazgo de consorcios europeos en los sectores aeroespacial y naval. En el sector espacial, empresas como GMV, Indra o Sener tienen proyección europea reconocida; asimismo, Navantia tiene masa crítica y experiencia en programas multinacionales.

En los programas EDF y EDIP, la financiación comunitaria puede cubrir hasta el 100 % de los costes en determinadas acciones, pero la capacidad de España para atraer o liderar proyectos dependerá de su peso relativo en las negociaciones de los consorcios.

Los compromisos de compra son los que determinan realmente el retorno industrial para España: participar en el desarrollo de un sistema sin comprometerse a adquirirlo reduce las posibilidades del retorno industrial al mínimo y resta credibilidad negociadora en los proyectos.

En el marco de la OTAN, los *Capability Targets* del NDPP constituyen la señal externa más clara de qué capacidades debiera desarrollar o adquirir España. El planeamiento nacional no coincide exactamente con el aliado, ni este casa exactamente con las iniciativas de la UE relacionadas con el planeamiento de capacidades. En este aspecto, la medición del compromiso nacional es más detallada y completa en la Alianza que en la Unión. Las diferencias entre los requerimientos aliados y el cumplimiento nacional, para España como para otros países, pueden tener un coste reputacional político y operativo. Dicho lo anterior, se espera que España esté bien evaluada en el próximo Informe de Capacidades aliado de este año.

En el marco de la UE, los EDPCI y las líneas de adquisición conjunta del EDIP ofrecen incentivos financieros explícitos (junto a posibles exenciones del IVA) para compromisos reales: a mayor inversión comprometida, mayor capacidad de influir en el diseño, la cadena de suministro y la localización industrial.

En las áreas donde España no pueda liderar, la estrategia óptima es la entrada temprana como subcontratista especializado antes del cierre de los primeros consorcios.

Conclusiones

En relación con la industria de defensa y el espacio, la complementariedad competitiva entre la OTAN y la UE no es un problema que resolver, sino una realidad estructural a gestionar activamente. Su coexistencia genera duplicidades reales —en planeamiento,

innovación y adquisición—, pero también sinergias que, bien aprovechadas, pueden maximizar el esfuerzo inversor europeo en defensa.

Optimizar la inversión nacional ligada a los objetivos de la Alianza y de la Unión exige identificar las sinergias potenciales resultantes de la competencia cooperativa entre ambas como un objetivo estratégico español. Para ello, debería impulsarse el refuerzo de los mecanismos interinstitucionales entre ambas organizaciones que orientan los procesos de decisión, de modo que se incremente la coordinación y se materialicen dichas sinergias. Ello debería contribuir también a que, en una OTAN cada vez más europeizada, la voz de la UE se integre de manera más estructural en las iniciativas aliadas de industria de defensa e innovación.

La OTAN define hacia dónde deben generarse capacidades mediante el NDPP y los objetivos de capacidades, estableciendo además estándares de interoperabilidad (STANAG) que condicionan el diseño industrial. La UE, por su parte, propone iniciativas que reducen la fragmentación industrial, fomentando la colaboración transfronteriza en adquisición y desarrollo de capacidades en línea con esos *NATO Capability Targets*, pero mediante instrumentos regulatorios y financieros propios (EDF, EDIP, EDPCI, etc.).

Esta división de roles —la Alianza como arquitecto de necesidades operativas y la Unión como motor de consolidación industrial europea— define el marco en el que compiten grandes empresas por el liderazgo de programas y pymes/*start-ups* por nichos especializados.

El planeamiento de capacidades no es un ejercicio teórico: determina qué sistemas se desarrollarán, con qué estándares técnicos y en qué plazos, condicionando así las oportunidades de mercado para la próxima década. Las políticas industriales —nacionales y europeas— determinan quién los producirá y con qué cadenas de suministro.

Para las pymes y *start-ups* de defensa o con nichos en tecnologías de uso dual, esta doble arquitectura plantea una elección estratégica de primer orden: los marcos OTAN y UE responden a lógicas institucionales, calendarios y criterios de elegibilidad distintos, y los recursos —humanos, financieros y relacionales— necesarios para participar activamente en ambos superan la capacidad de la mayoría de las empresas de menor tamaño. Priorizar uno u otro ámbito no es una decisión puramente comercial, sino una apuesta sobre dónde se consolidará el mercado de referencia; se trata de una elección

que difícilmente puede tomarse de forma aislada, lo que da valor a la orientación estratégica que se lleva a cabo desde el Ministerio de Defensa, en coordinación con la industria.

Para España, la ventana de oportunidad es concreta y acotada en el tiempo. Existe un adecuado marco estratégico nacional para la industria e innovación en defensa, pero el retorno industrial que se consiga acordar con otros países europeos e industrias respectivas dependerá —en gran medida—de la escala de los compromisos de inversión nacional, y de cómo esas negociaciones encajen en los compromisos que suponen los objetivos de la UE y de la OTAN.

Si la inversión nacional fuera insuficiente y esto nos llevara a diferir esos compromisos, se tendría que asumir un coste reputacional, operativo y de oportunidad. La posible entrada temprana en consorcios —como líder donde sea factible, como subcontratista especializado donde no— determinará la posición que España consiga en la base tecnológica e industrial de defensa europea durante la próxima década.

Gestionar activamente los solapamientos entre ambas organizaciones no es una opción diplomática: es una condición de eficiencia inversora. En este contexto, el tamaño de la inversión comprometida no es un detalle presupuestario, sino la variable principal que determina quién diseña, quién produce y quién queda fuera.

Cor. Dr. Juan C. Castilla
PhD Seguridad Internacional
Analista del IEEE

Documento
Análisis

50/2026 23 de junio de 2026

Guillermo Fernández de Soto y Andrés Rugeles

América Latina ante un cruce de caminos



América Latina ante un cruce de caminos[1]

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia: Panorama estratégico 2026. *Editado en marzo de 2026*

Resumen:

La región se encuentra inmersa en un mundo complejo caracterizado por la fragilidad, polarización y fragmentación, bajo la geopolítica de la incertidumbre y la competencia estratégica entre las grandes potencias. Es en este escenario que América Latina tiene que profundizar su integración y su inserción internacional como retos sistémicos de la mayor importancia. Ello exige adoptar decisiones que permitan la construcción de una vía latinoamericana («Latin American Way») para tener las mejores relaciones, de forma simultánea, con los principales actores como Estados Unidos, China, la Unión Europea (UE) e India, así como lograr una participación activa y una mayor incidencia en los foros multilaterales y mecanismos internacionales más relevantes. América Latina tiene todo el potencial para constituirse en una región solución en la economía del siglo XXI.

Palabras clave:

América Latina, Geopolítica, Integración, Inserción internacional, Competencia estratégica, Multilateralismo.

[1] Este documento se basa en las reflexiones realizadas en el proyecto «América Latina en el mundo» que fue desarrollado en la Universidad de Oxford y la London School of Economics (LSE). A partir de esa iniciativa, se han publicado una serie de columnas de opinión en prensa y artículos en revistas especializadas, así como los siguientes tres libros en serie: Rugeles, A. (2024), *América Latina: la visión de sus líderes*; Fernández de Soto, G. y Rugeles, A. (2024), *América Latina en el mundo: 21 ideas para la reflexión y acción* y Fernández de Soto, G. y Rugeles, A. (2026), *Colombia Global: una política exterior para la seguridad y el desarrollo.*

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

Latin America at a crossroads

Abstract:

The region finds itself immersed in a complex world characterized by fragility, polarization, and fragmentation, under the geopolitics of uncertainty and strategic competition between the major powers. It is in this scenario that Latin America must deepen its integration and international insertion as systemic challenges of the utmost importance. This requires decisions that will enable the construction of a Latin American Way to simultaneously maintain the best possible relations with key players such as the United States, China, the European Union (EU), and India, as well as to achieve active participation and greater influence in the most relevant multilateral forums and international mechanisms. Latin America has all the potential to become a solution region in the economy of the 21st century.

Keywords:

Latin America, Geopolitics, Integration, International insertion, Strategic competition, Multilateralism.

Introducción

América Latina se encuentra ante un cruce de caminos no solo en el plano regional e internacional, sino también en el nacional. La manera cómo los enfrente definirá —en gran medida— su prosperidad y futuro en las próximas décadas.

El entorno global está caracterizado por la fragilidad, polarización y fragmentación, bajo la competencia estratégica entre Estados Unidos y China, seguida por países revisionistas como Irán y Rusia. Esta rivalidad podría conducir al mundo a un escenario de cooperación reducida y de guerra comercial y tecnológica con consecuencias aún por descifrar.

La «geopolítica de la incertidumbre» ha regresado con un inusitado ímpetu, especialmente con el arribo de la segunda administración del presidente Trump a Washington en enero de 2025 y su interés en recuperar liderazgo y poder. Por su parte, América Latina navega en medio de la reinterpretación y reactivación de la Doctrina Monroe y los debates hemisféricos sobre migración, narcotráfico, comercio y recursos minerales y energéticos.

En este marco, el presente documento estudia los retos geopolíticos de la inserción internacional de América Latina. Lo hace a partir del análisis del contexto global y los riesgos con el fin de analizar los retos de la integración regional y la construcción de una vía latinoamericana sobre valores y principios. Esta aproximación permitirá relacionarnos de forma constructiva con los principales actores del orden global, como Estados Unidos, China, la Unión Europea y la India. Su enfoque es analítico y propositivo de cara al 2050.

Riesgos políticos mundiales

El 2026 se podría definir en tres palabras: reajuste, adaptación y conflicto. Para International Crisis Group, el «mundo parece abocado a un cambio de paradigma. La cuestión es si ocurrirá en las mesas de negociación o en los campos de batalla».

Esta conversión de paradigma representa un cambio de época, que es un punto de inflexión y se refleja en los retos políticos emergentes. Se ha entrado en una nueva fase histórica que determinará las relaciones exteriores, sino también las formas de gobernar al interior de los países, de socializar y producir.

De acuerdo con el más reciente informe del Grupo Eurasia, se tienen previsto a lo largo del año una serie de riesgos que se desarrollarían, entre los cuales se destacan:

a) El funcionamiento de las tecnologías de la economía del siglo XXI se sustenta en electrones, como lo son los vehículos eléctricos, los drones, los robots, las redes inteligentes, el almacenamiento en baterías y la inteligencia artificial. Los fundamentos de esta nueva economía del siglo XXI generarán desplazamiento de naciones y relaciones de dependencia.
b) La adopción, por parte de empresas, de inteligencia artificial, de modelos de negocio extractivos que podrían amenazar la estabilidad social y política de países.
c) La trampa de la deflación de China y sus políticas de fomento a las exportaciones a los mercados mundiales con productos baratos suponen un enorme reto.
d) La amenaza a Europa como consecuencia de la guerra de Rusia contra Ucrania y sus efectos sobre la seguridad continental y la OTAN, así como del vacío dejado por la retirada de Estados Unidos son motivo de preocupación.
e) El acceso al agua se constituye en una fuente de profundas y peligrosas rivalidades y conflictos en el mundo.

Debe subrayarse que la competencia económica y comercial entre las grandes potencias se ha trasladado al terreno de la tecnología, biotecnología y la IA. Se espera que esta rivalidad se incremente y agudice con el tiempo. El país o el bloque que logre una ventaja significativa en estas esferas asumirá el liderazgo en la nueva geopolítica mundial. Esta es la dimensión de este reto y lo que está en juego.

Por esta razón, Estados Unidos y sus aliados han impuesto toda una serie de restricciones a las exportaciones hacia China y de controles a las inversiones, con el fin de limitarle al gigante asiático la posibilidad de adquirir diferentes equipos y *software* que son críticos para la fabricación de semiconductores. Por su parte, Beijing ha respondido con la imposición de restricciones a la exportación de minerales clave para la fabricación de semiconductores y baterías de litio.

El proteccionismo tecnológico también está presente en otros países del sur global, pero con la lógica de promover inversiones y proteger sus productores locales. Estos países tendrán que escoger en el futuro si pertenecerán a la órbita (nube) estadounidense o china, lo cual sería lo más parecido a un escenario de «guerra fría tecnológica».

A pesar de todas las restricciones impuestas y los embargos a las exportaciones de microprocesadores, China sigue avanzando en su carrera. Sorprendió al mundo con el lanzamiento de DeepSeek (rival de ChatGPT). Esta aplicación china se ha constituido en un factor disruptivo que acaba con el dominio de Silicon Valley y abre el mercado a nuevos actores. Entre sus características están su uso gratuito y código abierto, lo que contribuye a la proliferación de nuevos desarrolladores y genera un impacto positivo para la productividad.

El reto de la integración regional

¿Es posible pensar en una integración ambiciosa en la esfera latinoamericana en tiempos de tensión geopolítica en los que las naciones y los bloques regionales refuerzan sus muros hacia el exterior? La respuesta es sí: de hecho, la región puede aprovechar este escenario, pudiendo incluso plantear un nuevo paradigma en este sentido.

Los equilibrios de poder están cambiando y se incrementan los niveles de turbulencia por cuenta de rivalidades con naciones emergentes provenientes del sur global. Así, en los círculos académicos y de economía política se analiza una «nueva globalización» o una suerte de «desglobalización» profundizada por las consecuencias de la aceleración de la Cuarta Revolución Industrial.

En efecto, Raghuram G. Rajan, exgobernador del Banco de la Reserva de India ha resaltado cómo la relación entre las exportaciones mundiales de bienes y servicios y el PIB mundial alcanzó su punto máximo en 2008 y ha tenido desde entonces una tendencia a la baja. Asimismo, las dos economías más grandes del mundo se han vuelto cada vez más hostiles, tratando de reducir su dependencia entre sí por bienes y servicios. Desde la crisis financiera mundial de principios de este siglo, se han promulgado cinco veces más medidas proteccionistas en todo el mundo que liberalizadoras.

De manera concomitante, se observan las oportunidades que se generarían con la reestructuración de las cadenas globales de suministro y la migración hacia economías cada vez más verdes.

Las actividades de relocalización de operaciones podrían generarle a la región la suma de USD 78 000 millones de dólares adicionales al año en exportaciones de bienes y servicios, en sectores como industria automotriz, textiles, farmacéutica y energías renovables. México y Brasil serían los ganadores (Banco Interamericano de Desarrollo).

Enfoque multidimensional

América Latina tiene una enorme tarea por cumplir para avanzar en la integración y redoblar su apuesta, bajo un enfoque multidimensional y los principios de «geometría variable» y «regionalismo interdependiente». Un espacio regional altamente integrado permitiría reducir la exposición a los cambios en las políticas comerciales y productivas de los principales socios extra regionales.

El valor de estos instrumentos fue entendido décadas atrás por Europa y los países de Asia del Este. Lograron avanzar de manera decidida. El comercio intrarregional en Europa representa el 65 % del comercio total, en Asia del Este está alrededor del 50 %, mientras que el intra-América Latina alcanza solo el 17 %. Igualmente, los asiáticos lograron desarrollar —a diferencia de nuestra región— cadenas de valor ágiles y con enorme valor agregado, resilientes y con capacidad de detección de los riesgos externos, en sectores como bienes de consumo, equipos de salud, tecnología agrícola, servicios de fabricación electrónica, entre otros.

América Latina no ha logrado afianzar su integración a lo largo de décadas, lo cual es motivo de frustración. La profundización del proceso debe enfrentar enormes desafíos, tales como: 1) la politización y las burocracias; 2) la fragmentación de la región y la falta de cohesión interna; 3) las sensibilidades frente al libre comercio y las ataduras ideológicas del pasado; 4) la falta de flexibilidad de los esquemas institucionales y de convergencia entre los mismos; 5) la pérdida de terreno en los flujos mundiales de comercio e inversión, la reducción actual de los niveles de integración y el debilitamiento deliberado de esquemas exitosos, tales como la Alianza del Pacífico.

Un imperativo político y una agenda integral

En respuesta, la integración exige concebirse no como una opción, sino como un imperativo político. Es una aspiración que tiene un sentido estratégico y una agenda integral. Debe estar al margen de las discusiones entre izquierda y derecha. Igualmente, requiere unirnos en torno a una visión conjunta en temas centrales y sobre «mínimos comunes».

Este proyecto tiene como ejes centrales la transformación productiva, las cadenas de valor y comercio, la infraestructura y logística, la formación de capital humano, una inversión extranjera de calidad, entre otros.

La región está llamada a redoblar la apuesta por una integración renovada y ratificar el valor de la democracia, la cooperación y el multilateralismo. Solo así se tendrá una voz activa y conjunta en los principales foros y temas de la agenda internacional que aseguren un espacio relevante. Los ciudadanos latinoamericanos así lo desean. Más de un 70 % apoya la integración e inserción internacional.

Con el fin de impulsar una mayor integración de América Latina, se deben tomar en consideración los siguientes elementos —sobre la base del respeto a la institucionalidad y unas reglas estables y comunes de juego— para el desarrollo de una agenda integral.

a) Transformación productiva: se requiere potenciar la transformación productiva, con el objeto de incorporar mayor valor agregado y tecnología en los productos, bajo los principios de sostenibilidad ambiental y economía circular. Los esfuerzos se deben dirigir a aumentar la productividad y competitividad. La ruta es la transición desde un modelo de ventajas comparativas a uno de ventajas competitivas, que contribuya a romper las barreras de la «trampa de los países de ingreso medio».
b) Cadenas de producción global y comercio: tres elementos —posición geográfica, fuerza de trabajo y respeto a los derechos de propiedad intelectual— le otorgan a la región una enorme oportunidad en su inserción en el mundo.

   Es vital una mayor especialización, desarrollar nuevos sectores e incorporar mayor valor en los encadenamientos para que las empresas —especialmente las pequeñas y medianas— tengan un efecto multiplicador sobre el empleo y

bienestar. Asimismo, las empresas multilatinas son esenciales para jugar en las grandes ligas.

c) Impulso a la infraestructura y logística: se constituyen en uno de los principales cuellos de botella y déficits para una integración profunda. La inversión pública en este rubro en la región es solo del 3,5 % vs. 7 % en Asia meridional o 18 % en China.

   Existe consenso sobre la necesidad de duplicar y mejorar la calidad de las inversiones en transporte, energía, comunicaciones y digitalización, las cuales deben ser superiores al 6 % del PIB al año. Los países del Sudeste Asiático le asignan un 7,9 % de su PIB. Este esfuerzo debe ser realizado de manera conjunta entre los sectores público y privado, con el apoyo de la banca multilateral e instituciones bilaterales, mercados de capital, fondos, entre otros.

d) Formación de capital humano a todo nivel: nuestras sociedades deben elevar el nivel y la calidad de la educación. Se requiere fortalecer los sistemas educativos y adaptar el capital humano a las necesidades actuales y de la revolución digital del siglo XXI.

   Se debe ir más allá del marco educativo tradicional de universidades y escuelas técnicas. Esto implica implementar esquemas innovadores de especialización y capacitación continua, lo cual permitiría responder a las profundas transformaciones que se están produciendo en los procesos productivos, logísticos y de distribución.

e) Financiamiento: América Latina requiere mayores niveles de ahorro e inversión —tal como lo han hecho los países asiáticos— y la construcción de sistemas estables y profundos que son vitales para brindar financiamiento y diversificar riesgo.

   Igualmente, las multilaterales son clave, no solo por los recursos de mediano y largo plazo que pueden proporcionar a la región en condiciones favorables, sino por el papel catalizador que desempeñan y el conocimiento que generan.

   Instituciones como CAF, BID y BM están llamadas a asumir este reto de una forma integral y dinámica.

La ventana de oportunidad que tiene la región no puede ser desperdiciada nuevamente. Por ello, Gobierno, sector privado y sociedad civil están llamados a trabajar de forma estrecha y coordinada para estar a la altura de los desafíos de nuestro tiempo, pensar en el bien colectivo y generar amplios consensos para la construcción de estrategias de largo plazo.

Se necesita audacia, pragmatismo y visión. Las oportunidades están ahí. Negarse a aprovecharlas sería abiertamente desacertado y supondría negarles a los latinoamericanos la posibilidad de vivir mejor a partir de una integración que llama y a la que vale la pena darle una oportunidad de expandirse.

El reto de construir una vía latinoamericana de inserción en el mundo

En los próximos años y décadas, las dimensiones militares, económica y de desarrollo —que incluye elementos transversales como la tecnología, el medio ambiente y la energía— se verán condicionados por los movimientos en la nueva geopolítica y geoeconomía, así como por la crisis global alimentaria, de combustible y financiera; el cambio climático y el agua, y el uso de la inteligencia artificial en diversas esferas de la vida.

Es un hecho que el eje de poder se está moviendo de Occidente a Asia: para 2060, este continente albergará más del 55 % del PIB mundial y concentrará cerca del 53 % de la población, con sólidas clases medias y un avanzado proceso de urbanización (seis de las diez más grandes del mundo).

La interacción de todos estos elementos es, al menos de forma parcial, causa y efecto de una reconfiguración en el sistema internacional —en su funcionamiento, sus actores principales y las dinámicas de poder que tienen lugar—. El excanciller español Josep Piqué describió el proceso como una recomposición de fuerzas a nivel global desde la perspectiva de actores estatales y no estatales, así como de rivalidad por el poder o la influencia sobre determinados territorios y sus poblaciones. En la práctica, un escenario menos occidental en su centro de gravedad como consecuencia del fortalecimiento de actores como China. Lo denominó un mundo de «síntesis posoccidental», en donde se daría una convivencia entre las potencias (en declive y en surgimiento) y de convergencia de valores, ideas y creencias.

Nos enfrentamos a diferentes visiones en torno a cómo organizar la sociedad y construir un orden de las relaciones internacionales. G. John Ikenberry, profesor en la Universidad de Princeton, describe cómo el ascenso de nuevos actores conlleva nuevas coaliciones, arreglos institucionales y formas de cooperación multilateral. Estas dinámicas, agrega, podrían también fortalecer los espacios regionales de gobernanza. En cualquier caso, en ausencia de mejores alternativas, la organización multilateral del sistema global mantiene su relevancia.

Es en ese mundo complejo en el que América Latina debe insertarse de forma inteligente. Y debe hacerlo al tiempo que crece y trabaja por la superación de las trampas en materia de pobreza y desigualdad, consolidación de un nuevo modelo productivo, cambio climático y fortalecimiento de sus instituciones democráticas ante los desafíos del narcotráfico y del crimen organizado trasnacional.

La región tiene el imperativo de aprovechar su enorme potencial. En efecto, no se puede hablar de cambio climático sin América Latina. Somos el pulmón del mundo y parte de la solución. La Amazonía absorbe una cuarta parte del CO_2 del planeta. Nuestra matriz eléctrica es una de las más limpias con un 61 % de fuentes renovables. En minerales, ostentamos el 60 % de las reservas de litio del mundo, el 50 % de cobre y el 39 % de la plata, como elementos críticos para la transición energética. En alimentos, somos el granero del mundo al ser la mayor región exportadora. Adicionalmente, es la región más dinámica después de la India en capital de riesgo y unicornios.

La inserción de la región en el mundo, a la par de la integración entre sus países, es un reto sistémico de la mayor importancia —tal vez, uno de los mayores de nuestra historia común—, pues de este dependen el éxito y la proyección en el tiempo de los avances que se alcancen a nivel intrarregional.

La construcción de una vía latinoamericana de inserción internacional («Latin American Way») constituye un desafío y una oportunidad para tener las mejores relaciones, de forma simultánea, con los principales actores internacionales, así como una participación activa e incidente en los foros y mecanismos internacionales más relevantes.

Para alcanzar una visión integral, resulta especialmente relevante el principio rector del *respice omnia* (mirar al conjunto, mirar al universo)[2]. Este concepto se contrapone al *respice polum*, que implicaría mirar solo a un centro de poder —polo— y al *respice similia* (mirar a sus semejantes) que terminaría por limitarnos en la conversación global. América Latina está llamada, por ende, a estar presente en todas las plataformas posibles a nivel internacional. El único camino posible está en la cooperación, la solidaridad y el multilateralismo.

¿Cómo lograrlo?

Son cinco los elementos que deben guiar la construcción de una política exterior latinoamericana en un escenario global en el que la autonomía e interdependencia estratégicas y la pluralidad son elementos cada vez más determinantes.

a) Defensa de los principios democráticos: la política internacional refleja la interacción de una serie de intereses cruzados que se sobreponen, complementan o retroalimentan unos a otros, pero es también un asunto de valores —si se quiere, el trabajo para materializar una visión del mundo—. En este sentido, defender los principios, instituciones y prácticas democráticas debe ser la punta de lanza y la base de toda acción.
b) Pragmatismo: el eje del equilibrio está en el pragmatismo derivado de una visión multidimensional y multilateral del sistema internacional —una agenda que privilegia la cooperación sobre la confrontación—. Balancear la relación con los principales actores globales sin renunciar a los intereses y los principios es posible. Asimismo, abordar temas claves como medio ambiente, derechos humanos, migraciones, desarrollo, comercio e inversiones, lucha contra el problema mundial de las drogas, tráfico de armas, entre otros.
c) Unidad de propósito: para que la vía latinoamericana sea posible, se requiere unidad de propósito. La construcción de agendas comunes que no impliquen la anulación de los legítimos propósitos e intereses de cada país es una base

[2] Término acuñado por Guillermo Fernández de Soto, excanciller y presidente del Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales (CORI).

fundamental. Del diálogo y la coordinación depende alcanzar una adecuada representatividad. Esto, por supuesto, se cruza también con el avance de un paradigma: el sur global.

d) Respeto por las normas del derecho internacional: al igual que la defensa de los principios democráticos, el respeto a las normas y los principios del derecho internacional debe ser un principio indeclinable de este proceso. El apego a las reglas de juego —su protección y robustecimiento— ha caracterizado la política exterior latinoamericana, así como sus contribuciones e influencia en favor del desarrollo progresivo del derecho internacional. Es un elemento central que está en el ADN de la región, y no es momento de claudicar en ello.
e) Defensa y fortalecimiento de un multilateralismo renovado: este concepto es central y debe ser un marco que reúna todas las acciones. El camino para abordar los retos presentes y futuros —un buen comienzo para avanzar en la atención de los crecientes puntos de tensión en el panorama internacional— reside en un multilateralismo renovado. Como si de una gran sombrilla se tratase, un multilateralismo reforzado tendrá la capacidad de acoger las diversas dinámicas generadas en los ejes de la gobernanza global, en los cuatro puntos cardinales.

La región frente a los grandes actores a nivel mundial

En su libro *La nueva soledad de América Latina*, el expresidente Ricardo Lagos, el excanciller Jorge Castañeda y el intelectual Héctor Aguilar Amín lanzan una clara advertencia que es cada vez más pertinente: nuestra región puede estar entrando en un nuevo periodo de aislamiento.

La posibilidad de una nueva soledad de América Latina pone en riesgo los avances alcanzados y amenaza con marginarnos de una dinámica que, a todas luces, requiere involucramiento activo y agendas en común.

Somos parte de un planeta en transición. Los tiempos actuales demandan acción a partir de dos elementos: entendimiento del presente y visión de futuro. Comprender los cambios en el orden internacional desde una perspectiva realista y constructiva que privilegie la acción colectiva es la base para introducir arreglos institucionales duraderos. Los problemas mundiales requieren soluciones e instituciones globales.

Desde esa perspectiva, superando el cortoplacismo político y la polarización, América Latina puede comenzar a encontrar su vía en el mundo, una que impida un periodo de aislamiento y potencie su voz, vibrante, joven y llena de potencial. La región debe construir su propia vía de integración que le abra las puertas a una mayor prosperidad y bienestar. Debe establecer una relación constructiva y propositiva con los principales actores del orden global, como Estados Unidos, China, Unión Europea y la India, en el marco de un multilateralismo renovado. La llave está en nuestras manos, en las de nadie más.

América Latina, Estados Unidos y China: tenso tango entre tres

Los movimientos de las placas tectónicas de la política internacional están conduciendo a la configuración de un sistema de complejidad múltiple con velocidades y alcances diversos en sus dimensiones: política, militar, económica y de temas transversales. El reconocido profesor Amitav Acharya ha descrito este proceso como un «mundo múltiplex». Como si se proyectasen de forma simultánea varias películas en distintas salas de cine, la gobernanza global y el orden reposan en manos de múltiples actores y se determina por elementos transversales, como el alcance geográfico, el liderazgo y los equilibrios de poder. Sus repercusiones a nivel local no se detienen y dejan en claro las grandes líneas por las que América Latina deberá manejarse hacia futuro en su relacionamiento externo.

Está claro que se está bajo un nuevo contexto, marcado no solo por el declive hegemónico de las potencias de la Guerra Fría, sino también por la necesidad de redefinir el rumbo de las relaciones en el continente, a partir de una agenda integral, constructiva y que beneficie a todas las partes. Algunos de sus elementos clave son los siguientes:

Declive hegemónico

La transición de Occidente a Asia Pacífico está conduciendo al globo a nueva etapa histórica. El rol hegemónico de Washington entra en el siglo XXI en un proceso de cambio, en el cual el poder global se comparte.

A pesar de sus tensiones políticas internas y desigualdades sociales, Estados Unidos continúa y continuará jugando un rol muy importante de liderazgo. Lo hará en términos económicos, políticos, militares e intelectuales.

El tema central no es el «descenso» de América o el interés en «Make America Great Again», sino la emergencia de otros actores. La bipolaridad entre Estados Unidos y China marcará la pauta en un mundo en transición. Los términos y el alcance del poder blando, y la credibilidad y capacidad para crear redes e influir estarán bajo escrutinio.

Competencia estratégica China-Estados Unidos

Esta tendencia se ha acentuado en los últimos años al iniciar Beijing una ofensiva hacia América Latina de forma cada vez más abierta, activa y contestataria.

El Dragón ha invitado abiertamente a países de la región a unirse a proyectos estratégicos para su proyección como la «Iniciativa de la Franja y Ruta», la «Iniciativa de Desarrollo Global», la «Iniciativa Global de Seguridad», la «Iniciativa Global de Civilización», y la más reciente «Iniciativa para la Gobernanza Global». El énfasis económico y comercial ha primado para la obtención de recursos naturales y bienes primarios, apertura de nuevos mercados e inversiones en infraestructura, innovación, tecnologías y telecomunicaciones.

Su estrategia le ha permitido constituirse en el primer socio comercial de América del Sur y en el segundo socio de América Latina —después de los Estados Unidos—, inundar los mercados locales con bienes de consumo e intermedios, y desarrollar una importante influencia en materia de inversión extranjera directa en sectores estratégicos, tales como el eléctrico. Las cifras hablan por sí solas: el comercio bilateral total superó los US$ 450 000 millones en el 2025.

Por su parte, Estados Unidos ha mantenido con China una relación cuyas tensiones se incrementaron con la pandemia del COVID-19 y el ascenso del presidente Xi Jinping y su visión más ambiciosa alrededor de democracia iliberal, mayor control y represión, y un capitalismo de Estado. Competencia y rivalidad estarán en el orden del día, al igual que el desacoplamiento. Para algunos analistas como Wang Huiyao, presidente del Centro para la China y la Globalización en Beijing, este proceso se ha tornado irreversible y puede conducir al «rompimiento del sistema en dos partes».

La administración del presidente Trump ha mostrado interés en recuperar nuevamente el terreno perdido en América Latina. Para ello, ha forjado nuevas alianzas y ha encontrado socios como Argentina, El Salvador, Ecuador y Paraguay. La nación del norte se ha mantenido como el principal actor comercial de la región y ha consolidado su posición como el mayor inversionista, responsable de un 38 % del valor invertido en 2024.

Nueva dinámica de las relaciones hemisféricas

A finales de finales de 2025, Estados Unidos lanzó su nueva Estrategia de Seguridad Nacional que marca un punto de inflexión de enorme magnitud al cuestionar los supuestos que estructuraron la política exterior estadounidense desde el fin de la Guerra Fría. Este documento realiza una crítica sistemática al internacionalismo liberal y a la idea de hegemonía benevolente y redefine sus intereses nacionales. En particular, considera que las fronteras y las instituciones no solo protegen territorio, sino también la identidad y la soberanía cultural; le apuesta a la reindustrialización y el uso estratégico de los aranceles, y considera que la presencia de actores extrarregionales constituye una amenaza directa a su seguridad.

De acuerdo con expertos, las acciones realizadas en Venezuela con motivo de la operación militar de extracción del narcodictador Nicolás Maduro, el pasado 3 de enero de 2026, se constituyen en la primera aplicación visible, concreta y sin mediaciones de la nueva doctrina de seguridad hemisférica. «Washington dejó de lado el gradualismo de sanciones, la retórica multilateral y los mecanismos de presión indirecta para actuar bajo una lógica de amenaza transnacional, donde narcotráfico, colapso estatal y alineamientos extrarregionales se combinan para justificar el uso directo de la fuerza»[3].

Washington ha priorizado los ejes de migración, drogas y seguridad, comercio y recursos energéticos. A esta ecuación, se le deben agregar elementos centrales para la región como la defensa de la democracia, la transición energética, el *nearshoring*, la transformación digital, entre otros. Este es un ejercicio de proyección de intereses

[3] Véase: https://www.infobae.com/america/opinion/2026/01/05/la-nueva-doctrina-trump-y-el-retorno-de-la-seguridad-hemisferica-venezuela-como-anticipo-del-orden-que-viene/

nacionales, que debe dejar atrás las diferencias y tomar en consideración la heterogeneidad, las prioridades y la enorme complejidad política de América Latina.

Para la región, el peor escenario sería quedar circunscrita a una agenda interamericana desvertebrada que solo mire intereses de unos pocos y gire en torno a sanciones, muros y aranceles.

Agenda integral y pragmática

América Latina requiere, por lo tanto, hacer un esfuerzo mayor para estrechar el diálogo, la cooperación y el trabajo conjunto, bajo una agenda integral y pragmática que involucre tanto al sector público como privado. Es un ejercicio de reinvención que tome en consideración la heterogeneidad, las prioridades y la enorme complejidad política de América Latina.

Se trata de construir una agenda de trabajo que trascienda los tradicionales temas y obsesiones en problemas y brinde alternativas. Igualmente, deberá estar acompañada de nuevas herramientas que promuevan la cooperación sobre la confrontación.

El futuro del diálogo hemisférico debería centrarse en, al menos, cinco ejes prioritarios: 1) seguridad ciudadana, crimen organizado y migración irregular; 2) seguridad alimentaria, sistemas agrícolas resilientes y cadenas de suministro inclusivas; 3) seguridad energética, diversificación de fuentes y acceso fiable para los países de la región; 4) seguridad hídrica, destacando la importancia del agua como recurso esencial para el desarrollo sostenible; 5) comercio e inversiones estratégicas, encadenamientos productivos y un sector empresarial innovador.

La democracia, como pilar de nuestro relacionamiento, requiere un capítulo especial y enfoque dado el progresivo deterioro de algunos regímenes de la región y sus tendencias populistas y autoritarias.

En síntesis, la región tiene el desafío estratégico de balancear su relación con Estados Unidos y China. Estas no deben ser opciones excluyentes. Al contrario, son alternativas válidas y compatibles que pueden convivir simultáneamente y contribuir — cada una desde sus fortalezas y virtudes— al bienestar.

Se está frente a un tenso tango para tres: EE. UU., América Latina y China. Este es un baile que, desde sus orígenes a finales del siglo XIX en el Río de la Plata, se constituye en una respuesta y viva expresión de búsqueda de identidad y de libertad. Tiene —al igual que en política internacional— diversos pasos y movimientos, actores e instrumentos, ilusiones e incluso pasiones.

América Latina y la Unión Europea

La relación entre América Latina y la Unión Europea atraviesa una serie de desafíos por cuenta de diversos vectores que interactúan en tiempos y velocidades disímiles, generando presión para reconfigurar la relación birregional. Más que una opción, se trata de una necesidad.

Las actuales proyecciones del mundo hacia la mitad del presente siglo no dejan bien posicionadas a ninguna de las dos regiones y la irrelevancia es una amenaza latente.

La Unión Europea enfrenta hoy el reto de redefinir su rol de liderazgo en un contexto internacional en transformación. Esta década será decisiva para su proyecto y la reconstrucción de su rol geopolítico, en un ejercicio que combine capacidades militares y poder blando.

Las denominadas «cuatro guerras» en simultáneo (invasión de Rusia a Ucrania, ofensiva arancelaria de los Estados Unidos, tensiones con China y la situación de Gaza) están afectando a la Unión Europea, profundizando el imperativo de redefinir la relación trasatlántica, los nuevos socios y la cooperación, la autonomía estratégica, la política de seguridad externa y soberanía, la seguridad energética y la competitividad tecnológica.

En palabras del Enrico Letta, ex primer ministro de Italia, el proyecto europeo debe seleccionar entre la unidad o la irrelevancia.

> «Ahora es el momento de actuar. Ahora tenemos la “última oportunidad”. Porque nunca como ahora la inercia significa decadencia. Y la inercia nos llevará simplemente a preguntarnos, como países europeos individuales, si queremos ser una colonia estadounidense o china. Somos y seremos europeos; españoles y europeos, italianos y europeos. Nunca seremos una colonia estadounidense o china».

Esta aproximación requiere liderazgo de sus miembros, así como acción colectiva para defender su proyecto comunitario, proteger sus fronteras, preservar la democracia y un orden basado en reglas. Europa debe asumir la responsabilidad de su propia seguridad y defensa, a través de la OTAN, y fortalecer sus relaciones con otros socios extrarregionales.

En este escenario, América Latina se perfila como un socio natural y estratégico para la Unión Europea, tanto en la defensa de los valores trasatlánticos —que son claves para hacer causa común en torno a un mundo más balanceado y menos polarizado— como en la promoción del comercio, las inversiones, la triple transición (verde, digital y energética, con énfasis en el desarrollo humano) y la cooperación internacional.

Sumadas, las dos regiones totalizan sesenta países; mil millones de habitantes; veinticinco millones de kilómetros cuadrados; el 25 % del PIB mundial; un comercio bilateral de 406 000 millones de dólares al año; e inversiones birregionales del orden de 1050 billones acumulados. A eso se agregan acuerdos comerciales en vigor con 27 de los 33 países de América Latina y el Caribe, y una tercera parte de los miembros de las Naciones Unidas.

Esto exige ir más allá del encuentro de los líderes de ambas regiones. Se requiere realizar el despliegue de una serie de tareas que ratifiquen el valor de la geometría variable en los instrumentos birregionales; el cabal entendimiento de la heterogeneidad y complejidad política de nuestros países; el apoyo a una mayor convergencia entre los diferentes esquemas de integración, y un trabajo minucioso —casi de relojero— de análisis de las fuerzas y ventanas de oportunidad que se abren y cierran en un nuevo escenario internacional.

Una agenda compartida de trabajo para el siglo XXI

La actual coyuntura global le exige a la UE realizar constantemente un ejercicio de prospectiva y reinvención para alcanzar su objetivo de una autonomía estratégica, a través de una agenda política interna y externa en áreas prioritarias de acción.

En tal sentido, debe señalarse que Europa está encaminando sus esfuerzos en los próximos años, de acuerdo con los informes de prospectiva estratégica de la Comisión, en los siguientes frentes de acción con el ánimo de: 1) garantizar sistemas sostenibles y

resilientes de seguridad alimentaria; 2) reducir su dependencia energética; 3) asegurar el suministro suficiente de energía descarbonizada y asequible como elementos centrales para la construcción de economías más verdes y digitales; 4) garantizar y diversificar el suministro de materias primas críticas; 5) desarrollar alianzas en materia de investigación y comercio para garantizar un suministro sostenible y diverso; 6) desarrollar y retener habilidades y talentos que coincidan con las ambiciones de la UE; 7) trabajar con socios globales para promover la paz, la seguridad y la prosperidad para todos; entre otros.

En cada uno de estos planos, América Latina tiene un rol importante que jugar y un capital que aportar. Es decir, la región posee justo lo que la UE necesita para enfrentar sus principales desafíos. Estos elementos, junto con conectividad y digitalización, infraestructura, recursos humanos calificados, democracia y derechos humanos y vigencia del multilateralismo, se constituyen en un ancla para esta nueva dimensión de las relaciones birregionales.

Esta aproximación contribuye no solo para que el diálogo se fortalezca en torno a una relación de región a región, sino también para construir un itinerario positivo y ambicioso que esté concentrado en los siguientes ejes:

a) Asociación estratégica moderna y sólida.

b) Estímulo al comercio y la inversión, a través de la iniciativa «Global Gateway» para una transición ecológica y digital justa.

c) Fomento de sociedades más sostenibles, justas e interconectadas.

d) Acción conjunta en pro de la justicia, la seguridad ciudadana y lucha contra la delincuencia organizada trasnacional.

e) Promoción de la paz y seguridad, democracia, estado de derecho, derechos humanos y ayuda humanitaria.

f) Creación de una asociación interpersonal dinámica para que los seres humanos ocupen un lugar central.

España como socio natural de América Latina y el Caribe está llamada a cumplir una actuación de liderazgo para la plena implementación de esta agenda, la modernización de acuerdos que impulsen flujo de comercio e inversiones hacia la región, el fortalecimiento de la cooperación para el desarrollo, la movilización del sector empresarial, y el impulso a las cadenas globales de suministro.

En la búsqueda de «acontecimientos específicos»

Ambas regiones requieren un salto cualitativo y cuantitativo en su relación multinivel. Deben poner en marcha un ejercicio realista y pragmático que permita pasar de las declaraciones políticas a los hechos concretos, en torno a iniciativas y proyectos que den vida y vuelo al proyecto de asociación estratégica. Se requiere incluir y priorizar nuevos ámbitos de interés como la seguridad y migración.

Las dos regiones deben acelerar sus esfuerzos en favor de la triple transición verde, digital y energética, con énfasis en el desarrollo humano, con hechos concretos, impactos medibles y beneficios tangibles para las poblaciones de ambos continentes. De manera especial, se requiere impulsar y reequilibrar las cadenas globales de valor estratégico.

A continuación, se indican algunas líneas de trabajo y cooperación que desde la perspectiva de América Latina son más que necesarias y que coinciden con el enfoque europeo de «valores compartidos» y «política pública primero»:

a) La *promoción y defensa de la democracia* exige programas conjuntos, pronunciamientos y posiciones firmes frente a los regímenes autoritarios de la región —tanto de izquierda como derecha— que tienen un expediente de violación de derechos humanos y libertades fundamentales.

b) América Latina y Europa deben redoblar sus esfuerzos en la *lucha contra la migración irregular y el crimen organizado trasnacional* (problema mundial de las drogas, el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, el lavado de activos, la ciberseguridad, entre otros), a partir de la construcción de enfoques amplios, coordinados y bajo el principio de responsabilidad compartida. Los carteles de droga deben ser declarados organizaciones narcoterroristas.

c) Con base en el Global Gateway y la promesa de movilizar 45 000 millones de euros hasta 2027, es fundamental *avanzar en obras en infraestructuras y promover el crecimiento, el empleo, la cohesión social y desarrollo humano, en especial de jóvenes y mujeres*. Esta iniciativa, junto con la Alianza Digital, se constituyen en una oportunidad para mejorar la productividad y competitividad de la región, así como para brindar una alternativa a la «Ruta de la Seda» promovida por China.

d) Se debe avanzar hacia la ratificación y entrada en vigor del *Acuerdo Mercosur–UE*, más allá de su suscripción en enero de 2026 en Paraguay. Las diferencias internas en algunos países europeos, las presiones de sectores productivos y las visiones encontradas en materia medio ambiental ralentizaron la negociación que tardó veintiséis años. Este acuerdo crea la mayor zona de libre comercio del mundo, con más de setecientos veinte millones de clientes potenciales. Según estimaciones de la UE, se prevé que las exportaciones del bloque comunitario al Mercosur aumenten en un 39 %, mientras crezcan un 17 % a la inversa. La relación birregional debe pasar a una fase de acción que tome en consideración la nueva geopolítica y criterios como *strategic-shoring* y *energy-shoring*.

e) Se deben impulsar *proyectos estratégicos birregionales que fomenten cohesión y sinergias positivas* en áreas como ciudades sostenibles, protección de la biodiversidad y canje de deuda por acción climática, habilidades digitales, nuevas tecnologías e IA, educación superior, entre otros.

f) La *reforma de la arquitectura financiera internacional* es un área donde las dos regiones tienen el potencial de colaborar y contribuir al diseño de mecanismos de disponibilidad de recursos en momentos de crisis, diseñar mecanismos novedosos de reconversión de deuda asociados a la protección del medio ambiente, fortalecer la banca multilateral regional, y forjar un Nuevo Pacto de Financiación Mundial.

El éxito de esta agenda dependerá de la voluntad política, el pragmatismo y la madurez de los dirigentes de ambos lados del Atlántico y de la capacidad que ostente la Unión

Europea de asumir el reto de liderazgo a nivel global —en beneficio de su autonomía y seguridad— y ser una alternativa complementaria a Estados Unidos y China.

América Latina no demanda un paternalismo de Europa ni subsidios ni fórmulas mágicas e imposiciones del viejo continente para solucionar los problemas estructurales. Busca, eso sí, una relación y un trato entre iguales para construir un camino conjunto y próspero.

América Latina y la India

La transición progresiva e irreversible de poder económico hacia Asia no es un fenómeno nuevo. Basta recordar cómo, entre los años 1000 y 1800, China e India se constituyeron en las grandes economías del planeta.

Nueva Delhi emerge como uno de los ganadores. Lo hace no solo en el campo económico al convertirse en una de las locomotoras del crecimiento junto con Beijing, sino también al alcanzar la población más grande del planeta con 1450 millones de habitantes y lograr un denotado liderazgo y protagonismo internacionales a través de iniciativas estratégicas como el G-20 y los BRICS+.

Una locomotora del crecimiento

Las proyecciones de la economía mundial para el 2026 indican un crecimiento de solo 3,1 % (FMI), afectadas principalmente por el posible aumento de los aranceles, una mayor incertidumbre y las tensiones geopolíticas. De acuerdo con esta institución financiera, una de las principales tareas será restablecer la confianza, la previsibilidad y la sostenibilidad.

La India crecerá por encima del 6,4 % este año, una de las más altas tasas de los 46 países de la región del Asia Pacífico. Es la quinta economía mundial desde 2022 y se estima que muy pronto —antes de 2030— sea la tercera economía, por encima de Japón y Alemania.

Ha logrado tomar ventaja de la reorganización de las cadenas de producción y suministro globales. Se ha convertido en una potencia manufacturera y tecnológica. Comparativamente, su mano de obra tiene un alto nivel educativo y alberga bajos costos.

El desarrollo de la India es producto de la dirección estratégica que tomó el país, de la construcción de fundamentos sólidos macroeconómicos y de una serie de reformas estructurales que adoptó para simplificar los marcos regulatorios, eliminar trámites innecesarios, brindar mayores certidumbres y transparencia. Se focalizó en temas centrales como inversiones, infraestructura, digitalización, urbanización, desarrollo rural, comercio exterior, entre otros. Un claro ejemplo es su ambiciosa apuesta por triplicar las exportaciones. Su meta es alcanzar los dos billones de dólares en el 2030.

Liderazgo y protagonismo internacionales

La India ha iniciado una nueva narrativa como potencia emergente que busca y se merece su espacio propio en el mundo. Su política exterior está caracterizada por su pragmatismo y visión multipolar. La mejor forma de definirla es a través del concepto de «autonomía estratégica», el cual ofrece una tercera vía para aquellas naciones del sur global que no desean tener un alineamiento con las grandes potencias globales ni inmiscuirse en la pugna bipolar este-oeste. Su intención es ser bisagra entre potencias rivales y su objetivo es alcanzar una alineación mixta a través de plataformas multidimensionales.

El país sido crítico de China y Pakistán —dos grandes rivales con quienes tiene aún diferencias por solventar— en temas fronterizos, soberanía e integridad territorial. Incluso ha ido más allá al integrar la coalición estratégica en el Indo-Pacífico denominada «Quad», que está conformada por Australia, Japón y Estados Unidos, y adicionalmente ha forjado estrechos vínculos estratégicos de cooperación con Europa.

Su proyección es clara. Desea hacer un contrapeso a China en la región. Analistas como Tanvi Madan de Brookings Institution la definen como una relación que ha transitado de un «involucramiento competitivo» hacia una «coexistencia competitiva», por no llamarla «coexistencia armada».

A través del G-20 ha pretendido expresar el descontento de las naciones en desarrollo, así como sus preocupaciones en temas centrales como seguridad alimentaria, precios de energía, efectos del calentamiento global y tensiones geopolíticas. Tiene, a su vez, una importante participación en los BRICS+ y en la Organización de Cooperación de Shanghái (SCO), al tiempo que en Naciones Unidas.

Relaciones con América Latina

La región —a pesar de la distancia geográfica— tiene el desafío de acercarse más a la India en un ejercicio estratégico de construcción y defensa del sur global, para promover el diálogo político, el intercambio comercial, las inversiones y la cooperación horizontal. Brasil, México, Colombia, Argentina y Perú son algunos de sus principales socios, pero el espectro debería abrirse a otras naciones de la región y también a otros sectores.

La magnitud del comercio birregional es superior a USD 40 000 millones al año, pero sigue sin aproximarse a su potencial a pesar de su complementariedad y crecimiento en la última década (145 %). Se concentra en pocos países y productos, principalmente primarios o basados en recursos naturales (exportaciones) y productos con valor agregado y de tecnología media-alta (importaciones). Este podría multiplicarse a cien mil millones de dólares en los próximos años, según estimaciones de R. Viswanathan, exjefe del departamento de América Latina del Ministerio de Relaciones Exteriores de la India.

En materia de Inversión Extranjera Directa (IED), existe un amplio espacio de mejora. Las cifras son modestas. Desde el 2001 al 2022, la región recibió solo el 6,7 % de las inversiones directas extranjeras totales de India. Es decir, USD 1800 millones sobre un total de USD 27 800 millones (Ministerio de Finanzas de India).

Estudios de CAF-Banco de desarrollo de América Latina y el Caribe le apuntan a la construcción de una plataforma multidimensional de integración en las relaciones Indo-Latinoamericanas para escalar, diversificar y sofisticar el comercio y la inversión, así como para promover la seguridad alimentaria y la agenda climática, la seguridad energética, las nuevas tecnologías, la salud, entre otros.

Para alcanzar este fin se deben implementar reformas para converger estratégicamente y crecer en cantidad y calidad. Se requerirá aumentar la cobertura de los acuerdos comerciales y de inversión, crear mecanismos que faciliten el comercio, realizar actividades de promoción, mejorar la logística, impulsar la inversión en infraestructura y sectores críticos, profundizar la cooperación técnica y desarrollar redes de negocio, de acuerdo con estudios del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En definitiva, se necesita una asociación birregional más fecunda para ser un importante polo de desarrollo.

Comentario final

América Latina tiene el imperativo de construir amplios consensos internos y salir adelante ante los inconmensurables retos de la geopolítica mundial.

Posee todo el potencial para constituirse en una región solución ante los retos de una economía global, verde y digital. Tiene un papel que desempeñar y un capital que aportar en recursos humanos, medio ambiente, materias primas, cambio climático, energías limpias y alimentos.

En un mundo en el que sus actores se cierran progresivamente en su propia coraza con medidas proteccionistas y unilaterales, en un ejercicio de desglobalización, el gran desafío para los países latinoamericanos es encontrar su propio camino de inserción internacional que le permita a la región, en general, lograr una voz y una presencia cada vez más activas.

El cruce de caminos de nuestro tiempo exige la unión y la integración, bajo el estricto apego y defensa de la democracia, el desarrollo y la justicia social como una triada virtuosa e indisoluble.

Guillermo Fernández de Soto *

Presidente del Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales (CORI), exministro de Relaciones Exteriores (1998-2002) y exembajador ante Naciones Unidas

Andrés Rugeles *

Vicepresidente del Consejo Colombiano de Relaciones Internacionales (CORI), exembajador y representante alterno ante Naciones Unidas

Documento
Análisis

51/2026 24 de junio de 2026

Luis V. Pérez Gil *

Los fundamentos del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y su vigencia actual



Los fundamentos del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de la ONU y su vigencia actual

Resumen:

En 1945 las tres grandes potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética) acordaron la creación de una nueva organización internacional destinada a salvaguardar la paz y la seguridad mundiales. Para ello establecieron las bases de un nuevo orden internacional, regido por un Consejo de Seguridad en el que tendrían derecho de veto y que se arrogó el monopolio del uso de la fuerza. Este derecho se reconoció también a China y Francia. Esta es la superestructura del régimen de seguridad mundial que ha funcionado desde 1945 hasta ahora cumpliendo su cometido, porque ha evitado una guerra entre ellas. Este sistema dura ya ochenta y un años. Por tanto, cuando se pide su reforma o supresión, no solo se desconoce la realidad de la distribución del poder mundial, que descansa siempre sobre las grandes potencias, sino que su pérdida señalará el inicio del próximo enfrentamiento decisivo.

Palabras clave:

Grandes potencias, poder mundial, sistema internacional, Consejo de Seguridad, derecho de veto.

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 basis of the veto power in the UN Security Council and its current validity

Abstract:

In 1945, the three great victorious powers of World War II (United States, Great Britain, and Soviet Union) agreed to create a new international organization intended to safeguard world peace and security. To this end, they established the foundations of a new international order, governed by a Security Council in which they would hold the right of veto and which assumed a monopoly on the use of force. This right was also granted to China and France. This constitutes the superstructure of the global security regime that has operated from 1945 to the present day, fulfilling its purpose by preventing war amongst them. It has now endured for eighty-one years. Therefore, when its reform or suppression is proposed, the reality of the distribution of world power is ignored, and its loss will signal the beginning of the next decisive confrontation.

Keywords:

Great Powers, world power, international system, Security Council, veto power.

Introducción

El final de la Segunda Guerra Mundial encumbró a tres grandes potencias (Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética), que rápidamente ordenaron la sociedad internacional según un enfoque compartido basado en sus respectivos intereses nacionales. Estos no eran siempre idénticos, pero sí convergieron en una voluntad común de erradicar la guerra entre ellas debido a las consecuencias catastróficas que el conflicto recién concluido había tenido para sus propios pueblos, sus economías e incluso había estado a punto de costarles su propia existencia.

En consecuencia, hicieron lo que siempre hacen las grandes potencias después de un enfrentamiento decisivo: erigir un nuevo orden jurídico internacional con la pretensión de que se mantuviera durante un largo período de tiempo (así lo dijeron expresamente), porque eso les permitiría cumplir su principal designio: garantizarse la paz y la seguridad.

De este modo, crearon bajo su égida la primera organización internacional de carácter universal con la misión de mantener el orden mundial. En la cúspide colocaron al Consejo de Seguridad, liderado por ellas, con el cometido principal de mantener la paz y la seguridad internacionales, e invistiéndose de potestades para resolver solo entre ellas los asuntos más importantes, reconociéndose la capacidad de veto recíproco en caso necesario.

Su poder es tal que a la postre las convirtió en las creadoras de las principales normas del Derecho Internacional, porque sin su aceptación colectiva no pueden nacer al orden jurídico internacional. Por consiguiente, es necesario dejar sentado de antemano que, desde su origen, las Naciones Unidas (ONU) no fueron una organización democrática en cuanto a su composición y a sus procedimientos de adopción de decisiones, sino que han estado fuertemente controladas por ese directorio mundial, que es inamovible, intocable y soberano.

La superestructura de ese orden mundial es el régimen de estabilidad estratégica conformado por las dos grandes potencias nucleares (denominadas superpotencias en tiempos de la Guerra Fría)[1], porque la ONU y las armas atómicas nacieron de la mano,

[1] Aunque el propio término surgió antes de que acabara la Segunda Guerra Mundial. Véase FOX, W. *The Super-Powers: The United States, Britain, and the Soviet Union. Their Responsibility for Peace*. Harcourt Brace, 1944 (traducción al español en *Las superpotencias*. Fondo de Cultura Económica, México, 1944).

prácticamente al mismo tiempo, es decir, se juntaron los monopolios del uso de la fuerza y de la posesión de armas nucleares.

De este modo, durante ochenta y un años la existencia del Consejo de Seguridad y el derecho de veto han evitado una guerra de proporciones catastróficas. Así se estructuró desde 1945 y así continúa siendo hasta hoy, porque no se ha encontrado nada mejor ni es posible hallarlo en el estado actual de desarrollo de la sociedad internacional globalizada.

Origen del derecho de veto: los Acuerdos de Yalta

Aunque sus antecedentes están en la Conferencia de Dumbarton Oaks, en Washington (21 a 29 de agosto de 1944), la cuestión sobre la creación del derecho de veto[2], que no es más que el reconocimiento mutuo de su propio poder, se resolvió expresamente en la Conferencia de Yalta (4 a 11 de febrero de 1945), en sendas reuniones de los líderes de las grandes potencias aliadas, Winston Churchill, Franklin Roosevelt y José Stalin, en el palacio de Livadia, en Crimea, los días 4 y 6 de febrero de 1945.

Es importante señalar que la cuestión se planteó en el marco de las responsabilidades y derechos de las grandes potencias en contraposición con los de las pequeñas, en la nueva organización internacional que estaban planeando.

En la primera reunión la parte soviética afirmó sin ambages que «las grandes potencias, que han soportado el peso principal de la guerra y que han librado al resto de la dominación alemana, son las que tendrán pleno derecho a preservar la paz mundial»[3]. Es importante retener los términos de esta declaración, porque establecen los fundamentos políticos de la formación del directorio mundial que quedó consagrado en el capítulo V de la Carta de la ONU (artículos 23 a 32): la preservación del estatus de

[2] De hecho, en la propuesta enviada por Estados Unidos el 5 de diciembre de 1944 a los gobiernos británico y soviético no aparecía explícitamente la referencia al derecho de veto, sino que se hablaba de «voto concurrente». Véase en la magnífica traducción de AGUIRRE DE CÁRCER Y ALVARADO, G. *Los documentos de Yalta.* Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956 (traducción de los documentos publicados por el Departamento de Estado, 17 de marzo de 1955), p. 41. Originalmente todas las actas de la Conferencia de Yalta, así como sus anexos estaban clasificados como «Totalmente secreto».

[3] Atribuido a Stalin: «(…) resulta ridículo pensar que, por ejemplo, Albania vaya a tener igualdad de voto con respecto a las tres grandes potencias que han ganado la guerra y que se hallan representadas en esta reunión.» (ibíd., p. 21) «(…) está dispuesto a proteger los derechos de las pequeñas potencias, pero que no está dispuesto a admitir nunca el que algún acto de cualquiera de las tres grandes potencias pueda ser sometido al juicio de las pequeñas» (ibíd., p. 22).

poder de los vencedores en la guerra, el mantenimiento de la paz entre las grandes potencias y la responsabilidad de ordenar la sociedad internacional durante un largo período de tiempo («al menos cincuenta años»)[4]. Su objetivo, que se plasmó después en el preámbulo de la Carta, era «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra».

Las dos grandes potencias democráticas (Estados Unidos y Gran Bretaña) apoyaron prácticamente sin discusión y aprobaron esas consideraciones. «El presidente dice que está de acuerdo en que sean las tres grandes potencias las que soporten las mayores responsabilidades y en que las condiciones de paz sean elaboradas por las tres grandes potencias representadas en la mesa»[5]. Por su parte, «el Primer Ministro dice que está fuera de toda discusión el que las tres grandes potencias vayan a actuar al dictado de las pequeñas, pero que las grandes naciones del mundo deben salvar su responsabilidad moral y conducir el mundo ejerciendo su autoridad con moderación y un gran respeto hacia las naciones más pequeñas»[6]. Asimismo, se mostró partidario del punto de vista soviético en lo tocante al procedimiento de voto, «porque todo dependía del acuerdo de las tres grandes potencias, sin el cual el mundo estaría expuesto a incalculables catástrofes»[7].

Durante la reunión del 6 de febrero la delegación estadounidense declaró que «nuestra propuesta aspira a una unanimidad absoluta de los miembros permanentes del Consejo, en todas aquellas decisiones importantes relativas a la salvaguardia de la paz»[8], mientras que la delegación británica habló expresamente del «ejercicio del derecho de veto» y se discutió el efecto de la abstención[9].

El único que planteó objeciones a esa determinación fue el secretario del Foreign Office durante la reunión del 4 de febrero de 1945, porque estimaba que no serían populares ni razonables y que no contarían con el apoyo de la opinión pública británica. Pero

[4] Así en palabras del presidente Roosevelt. En AGUIRRE DE CÁRCER Y ALVARADO. *Los documentos de Yalta. Op. cit.*, p. 41.
[5] Ibíd., p. 22.
[6] A continuación Churchill hizo un comentario en el que parafraseó a William Shakespeare: «El águila permite cantar a las pequeñas aves y no se preocupa por lo que cantaron» (ibídem) y que termina como sigue: «Sabe que con la sombra de sus alas ella sola puede apagar sus melodías» (*Tito Andrónico*, acto IV, escena IV), lo que significa que sus acciones se sustentan en el ejercicio de su propio poder.
[7] En AGUIRRE DE CÁRCER Y ALVARADO. *Los documentos de Yalta. Op. cit.*, p. 22.
[8] Ibíd., p. 42.
[9] Ibíd., pp. 42-45, citas en pp. 42 y 44.

Churchill «manifestó que discrepaba en absoluto del Sr. Eden, ya que tenía presentes las realidades de la situación internacional»[10]. Esas realidades eran ni más ni menos que el poder ganado en la mayor confrontación militar de la historia.

En este sentido, los soviéticos eran los que lo tenían más claro, como se puso de manifiesto en las negociaciones sobre los principales asuntos en discusión: la organización de la paz, la partición de Alemania, la cuestión de Polonia, las reparaciones de guerra, los intereses rusos en Extremo Oriente o el reconocimiento de las repúblicas soviéticas de Ucrania y Bielorrusia como miembros fundadores de la nueva organización. Obtenidas sus ganancias, aceptaron dar voz a los débiles ante el Consejo de Seguridad en los asuntos que les afectaran, para que los británicos pudieran aplacar su conciencia[11]. Stalin lo resumió de forma brutal en la reunión del 6 de febrero de 1945: «Lo que nos interesa no son las discusiones, sino las decisiones»[12]. De este modo, el acuerdo sobre el procedimiento de voto en la futura organización internacional se plasmó en el punto IV de la Declaración Final de la Conferencia de Yalta[13].

Poco después, los Tres Grandes también estuvieron de acuerdo en extender ese estatuto a China y a Francia, que en aquel momento eran dos potencias débiles sometidas a gobiernos militares y con representación internacional discutida. En todas esas discusiones, el presidente estadounidense se mostró como un árbitro que terminaba convenciendo a los otros dos, actuando como un *primus inter pares*, que dominaba e imponía su visión del mundo de posguerra porque tenía detrás de sí el poder económico equivalente al 50 % del PIB mundial y la bomba atómica en camino de hacer su presentación[14].

Como hemos escrito antes, las armas nucleares no solo garantizan la seguridad de los países que las poseen, sino que además son un aliciente para la paz, porque evitan las guerras entre grandes potencias, actuando como inhibidores del conflicto. Los otros dos (la Unión Soviética y Gran Bretaña) se disputaban espacios de poder, pero desde una

[10] En los documentos de Yalta se anotó escuetamente: «Poco más tarde se marcharon, a su vez, el Primer Ministro y el Sr. Eden, por supuesto en desacuerdo en cuanto al procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad de la Organización de Dumbarton Oaks (la futura ONU)» (ibíd., p. 22).
[11] Cfr. con lo establecido en los artículos 31 y 32 de la Carta.
[12] AGUIRRE DE CÁRCER Y ALVARADO. *Los documentos de Yalta. Op. cit.,* p. 45.
[13] Ibíd., pp. 148-154, en concreto p. 151.
[14] En RHODES, R. *The making of the atomic bomb.* Simon and Schuster, Nueva York, 1988, pp. 377-379.

posición de debilidad relativa debido al extraordinario desgaste que habían sufrido en su lucha contra Alemania.

Esos acuerdos fueron desarrollados y articulados por los ministros de Asuntos Exteriores de las tres grandes potencias durante las largas reuniones de Yalta[15], y fueron la base de los trabajos que se plasmaron en la Conferencia de San Francisco (25 de abril a 26 de junio de 1945), que aprobó la Carta de la ONU.

Por tanto, los arreglos sobre el funcionamiento del directorio mundial con su derecho de veto forman parte de los pactos de Yalta, que fueron el fundamento de la creación de la ONU el 24 de octubre de 1945, que es el tratado constitucional de la sociedad internacional, así como de todo el orden jurídico internacional de posguerra que ha llegado casi hasta la actualidad.

De este modo, cuando ahora se plantean medidas coercitivas contra China o Rusia, ¿realmente se es consciente de las consecuencias de lo que se está proponiendo?, ¿se piensa acaso que tanto chinos como rusos estarán dispuestos a hincar la rodilla simplemente porque su actuación contradice determinados enfoques político-estratégicos en Occidente? El realismo enseña y las relaciones internacionales demuestran hasta la saciedad que los Estados conducen su política exterior conforme a su propio interés, lo que se ve exacerbado en el caso de las grandes potencias, y entonces se habla de intereses de seguridad.

Funcionamiento del Consejo de Seguridad

El Consejo de Seguridad es el supremo garante de la paz y la seguridad internacionales y su facultad más importante es la aplicación de medidas coercitivas, incluido el uso de la fuerza, en caso de su vulneración, en uso de las potestades que se atribuyeron en la Carta (capítulo VII).

Asimismo, aprueba la admisión de nuevos miembros y las modificaciones de la propia Carta. Se compone de quince miembros: diez no permanentes, elegidos por la Asamblea General por períodos de dos años, siguiendo criterios de equilibrio regional mundial (en la Guerra Fría aplicaban criterios ideológicos o, mejor dicho, de esferas de influencia) y

[15] Véase in extenso en AGUIRRE DE CÁRCER Y ALVARADO. *Los documentos de Yalta. Op. cit.*

cinco permanentes, que son los que ostentan el poder de veto en los asuntos de fondo[16], y sus resoluciones son de obligatorio cumplimiento para todos los Estados miembros de la ONU. A modo anecdótico, su presidencia rota mensualmente entre los quince miembros, siguiendo el orden alfabético de los nombres de los países en inglés.

Por tanto, las grandes potencias, con el ejercicio de dicho poder, son las que crean y aplican las normas que gobiernan el funcionamiento de la sociedad internacional, y no puede ser de otra manera. El resto se somete a su aplicación y, en caso de oposición, se expone a sucumbir ante las acciones de uno, varios o todos los miembros del directorio mundial, como ha sido la regla desde 1945. De este modo, se asegura la paz y la seguridad internacionales, porque ninguna norma fundamental se puede aprobar sin su anuencia.

Esto es lo que explica, precisamente, que sean ellos mismos los Estados nucleares legales, como los denomina adecuadamente el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) de 1 de julio de 1968, del que forman parte 190 países. Solo los miembros del directorio pueden poseer las armas que eliminan la guerra de la ecuación del conflicto, precisamente por esa capacidad de la que se ha hablado, de producir daños incalculables a cualquier agresor irracional, circunstancia que, hasta ahora, no ha ocurrido.

La existencia de las otras cuatro potencias nucleares (Israel, India, Pakistán y Corea del Norte) solo se explica porque, en el desarrollo de esas capacidades autónomas, contaron con la asistencia de al menos una de las grandes potencias. Otros que lo intentaron sin contar con tal apoyo sucumbieron a sus pretensiones (Irak, Libia, Siria). Incluso la propia Sudáfrica se desnuclearizó voluntariamente ante la inminencia de un cambio de régimen que podía poner en riesgo sus propias armas, y aquí también el pacto entre las grandes potencias fue fundamental para lograr una transición interna sin incidentes.

Durante ese período cambiaron dos partes del directorio, pero sin que afectaran a su composición, potestades y poder de veto: el 25 de octubre de 1971, los delegados de la China comunista sustituyeron a los representantes de la República de China (Taiwán); y el 25 de diciembre de 1991, el represente soviético simplemente cambio el cartel del país

[16] Por su parte la abstención equivale a voto no negativo, por lo que no bloquea la aprobación de una propuesta de resolución. Además, decidir si una cuestión es de fondo o de procedimiento se considera que es un asunto de fondo, por lo que se puede ejercer el veto.

al que representaba hasta ese momento por el del «Federación Rusa», al declararse su sucesora en el orden internacional. Nadie discutió esa forma de proceder. Por tanto, estos cambios no afectaron a la estructura del poder mundial, que se mantuvo inalterable, aunque el régimen pasó de la bipolaridad a un brevísimo período de hegemonía.

Así pues, en el mundo de la Posguerra Fría, poder normativo y poder nuclear continúan yendo de la mano. De este modo, el 3 de enero de 2022 representantes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad aprobaron una declaración conjunta para prevenir la guerra nuclear, evitar costosas carreras de armamentos y mantener el régimen de no proliferación[17].

Ningún órgano de la ONU ni ninguna otra organización internacional, aunque ha habido intentos en ambos casos[18], puede reemplazar al Consejo de Seguridad en sus funciones. Pero es que, además, a pesar de todos los conflictos y guerras en los que han participado directa o indirectamente las grandes potencias desde 1945 (Corea, Vietnam, Afganistán, Ucrania), a nadie se le ha ocurrido proponer la supresión del poder de veto cuando han sido los agresores[19], porque eso significaría la ruptura del equilibrio de poder mundial y el riesgo de guerra total, como arguyeron los Tres Grandes en la Conferencia de Yalta.

Situación actual

En la etapa de la hegemonía imperfecta estadounidense (1992-2001)[20] comenzaron a arreciar las críticas contra el Consejo de Seguridad, acusándolo de parálisis o inacción,

[17] Véase PÉREZ GIL, L. «Declaración conjunta de las cinco potencias nucleares sobre la prevención de la guerra nuclear y la carrera de armamentos», *Blog Derecho y Política Internacional*. Enero de 2022. Disponible en: https://ullderechointernacional.blogspot.com/2022/01/declaracion-conjunta-de-las-cico.html
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 20 de junio de 2026.
[18] Así, el intento de suplantación por parte de la Asamblea General durante la guerra de Corea en 1950 o por parte de la OTAN en la guerra de Yugoslavia en 1999, con el corolario del desmembramiento de Kosovo en 2008 en contra de las resoluciones del propio Consejo de Seguridad, y en la intervención en Libia, donde las potencias intervinientes se excedieron en el ejercicio de las competencias atribuidas por el Consejo de Seguridad.
[19] Precisamente en la reunión del 6 de febrero de 1945 de la conferencia de Yalta, Stalin y Churchill se enzarzaron en la discusión de este asunto en relación con el caso de la expulsión de la Unión Soviética de la Sociedad de Naciones en 1939, afirmando el primer ministro británico que «según la propuesta de Dumbarton Oaks, no sería posible una acción semejante» (AGUIRRE DE CÁRCER Y ALVARADO. *Los documentos de Yalta. Op. cit.*, p. 45).
[20] Otros estudiosos consideran que este período se extendió hasta 2007, coincidiendo con el famoso discurso del presidente Vladimir Putin en la Conferencia de Seguridad de Munich, o incluso hasta 2014 cuando Rusia decidió quedarse con Ucrania por la fuerza y no hubo forma de disuadirla. Así, el profesor DE CASTRO GARCÍA, A. «La Unión Europea en el contexto de la competición entre las grandes potencias ¿y España?». *Europa en guerra: Seguridad y Defensa Común tras la invasión de Ucrania* (Cosidó Gutiérrez coord.). Tirant lo blanch, Valencia, 2025, pp. 97-116, en concreto p. 101.

cuando lo que ocurría es que la gran potencia del momento simplemente actuaba aplicando su propio poder según los designios del sistema instituido en la Carta de la ONU[21], como ocurrió en el caso ya mencionado de Yugoslavia en 1999 o la guerra contra Irak en 2003[22]. Sin embargo, fue el principio de una hecatombe en términos jurídicos e institucionales que dio paso a un período de guerras permanentes (2001-2021), que solo sirvió para socavar el poder estadounidense[23].

En ese período aparecieron los autoproclamados profetas del enésimo nuevo orden mundial que propusieron acometer su reforma hacia fórmulas «más democráticas», como si alguna vez lo hubiera sido, pero que acabaron en un estrepitoso fracaso, como ha analizado recientemente José Pardo de Santayana[24].

En efecto, durante las guerras permanentes los responsables de la política exterior estadounidense actuaron de forma unilateral, contradiciendo y contraviniendo los principios establecidos en la Carta, precisamente el conjunto de normas que habían creado en 1945 para gobernar el sistema internacional. Probablemente en esa actuación contradictoria estaba el germen de su rechazo, imposible en las dos décadas posteriores a la desaparición de la Unión Soviética, simplemente porque no había un poder equivalente. Pero cada vez se mostró con mayor claridad la emergencia de China con aspiraciones globales, así como la recuperación de una Rusia que aspiraba a dominar en su esfera de influencia cercana, en una suerte de revisionismo armado, en palabras recientes de Víctor Bados Nieto[25].

Aquí es donde entra en juego la discusión sobre la vigencia de las potestades del Consejo de Seguridad en conexión con la prohibición general del uso de la fuerza como

[21] Así FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, C. «El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad», *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional* (Fernández de Casadevante y Quel López, ed.). Ariel, Barcelona, 1997, pp. 40-68.
[22] Véanse respectivamente GUTIÉRREZ ESPADA, C. «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")», *Anuario de Derecho Internacional* XVI. 2000, pp. 93-132; y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, M. P. «El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?», *Revista Española de Derecho Internacional* 1, 2003, pp. 205-222.
[23] Es indispensable la lectura de MEARSHEIMER, J. *The Great Delusion: Liberal Dreams and International Realities.* Yale University Press. New Haven, 2018.
[24] PARDO DE SANTAYANA, J. *El fracaso de la ilusión geoestratégica occidental en la Posguerra Fría* [tesis doctoral]. Universidad de Salamanca, 20 de febrero de 2026 (pendiente de publicación). Véase también muy reciente el estudio de GARAY VERA, C. *El ordenamiento multipolar y la crisis internacional 2014-2024.* Colección investigaciones n.º 54. ANEPE, Santiago de Chile, diciembre de 2025. https://anepe.cl/wp-content/uploads/2026/03/LIBRO-COLECCION-ANEPE-N%C2%B0-54-DIGITAL-25.MAR_.2026.pdf
[25] BADOS NIETO, V. «El desvanecimiento de la ilusión liberal», *Revista de Occidente*. Junio de 2026. Disponible en: https://ortegaygasset.edu/wp-content/uploads/2026/06/RevistadeOccidente_Junio2026_GeneralVictorBadosNieto.pdf

norma fundamental del orden jurídico internacional, asunto del que nos ocupamos de forma monográfica en un documento de análisis anterior[26]. Por un lado, la Carta atribuye a las grandes potencias reunidas en el seno del Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales; todos los Estados miembros reconocen que actúa en su nombre «al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad» (artículo 24 de la Carta) y, por ello, se obligan a «aceptar y cumplir» sus decisiones de acuerdo con las previsiones de la propia Carta (artículo 25).

Por otro lado, para reforzar el objetivo fundamental de garantizar la paz mundial, afirma en su preámbulo que «no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés colectivo», ordenando más adelante que «en sus relaciones internacionales 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.» (artículo 2.4). En consecuencia, desde 1945 el monopolio del uso de la fuerza quedó en manos del directorio mundial, con la única excepción de la legítima defensa y, además, por tiempo limitado hasta que actuara el Consejo de Seguridad (artículos 51 y 53). Cualquier otra circunstancia en la que los Estados recurrieran a la fuerza era ilegal, opuesta a la Carta y al orden internacional general[27].

Por eso, cuando una gran potencia o incluso una organización internacional o coaliciones de voluntarios han intentado suplantar el papel del Consejo de Seguridad han fracasado estrepitosamente[28], porque solo él tiene el poder para garantizar la paz y la seguridad internacionales, no solo por el mandato de la Carta, sino porque las grandes potencias que fundaron el orden internacional en 1945 lo aceptaron como tal, atribuyéndose el derecho de veto como garantía del cumplimiento efectivo de sus decisiones.

---

[26] PÉREZ GIL, L. *La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.* Documento de Análisis IEEE 25/2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3614440/ieee-2026-derogacion-uso-fuerza-relaciones-internacionales-analisis25.pdf/

[27] Véase el estudio clásico de BERMEJO GARCÍA, R. *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites.* Civitas, Madrid, 1993. También 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.

[28] Véase REMIRO BROTÓNS, A. «¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad», *Política Exterior* 69. 1999, pp. 17-22.

Todas estas previsiones se mantuvieron hasta el 24 de febrero de 2022 cuando Rusia invadió Ucrania y se enzarzó en una guerra por el control de los limes imperiales sin posibilidad de ser disuadida por sus pares del Consejo de Seguridad. Después, las sucesivas guerras en Oriente Medio (Gaza, Líbano, Irán) solo sirven para confirmar la extinción de la norma fundamental de la prohibición del uso de la fuerza, en un nuevo período de competencia estratégica, en el que se recurre de nuevo a la violencia absoluta. Esta es una realidad que no se puede obviar, especialmente desde la perspectiva de los Estados débiles, para los que la vigencia del Derecho Internacional es la garantía de su supervivencia.

En efecto, la existencia y funcionamiento del Consejo de Seguridad permite el mantenimiento de la estructura internacional y su sustitución o alteración cambiaría todas las reglas del sistema. Como un directorio internacional surge siempre tras un enfrentamiento decisivo, esas reglas continuarán vigentes hasta que, tras una nueva gran guerra (es la regla) o un acuerdo general (es la excepción a la regla anterior), el sistema cambie y se reconfigure la estructura mundial, adaptándose a la nueva distribución del poder establecida.

Quedó atrás la dominación estadounidense en la que expandieron su poder sin límites en el sistema internacional globalizado. Ahora China y Rusia demandan sus propias zonas de influencia, como sucedió en las conferencias de Yalta y Potsdam en 1945. Por una parte, China no para de aumentar su poderío; mantiene la moderación en su arsenal nuclear y conduce una política exterior basada en la paciencia estratégica, sabedora de que un rápido e inesperado crecimiento podría conllevar medidas punitivas, como ya se propusieron en tiempos de la Guerra Fría. Por su parte, Rusia suma, junto con Estados Unidos, el 83 % de las armas nucleares del mundo, es un gigante energético sin parangón y, aunque se halla enzarzada en una guerra convencional a gran escala, su influencia es decisiva cuando se llega a las puertas de un conflicto mundial.

Precisamente por ello la más reciente Estrategia de Seguridad Nacional estadounidense publicada en diciembre de 2025 establece la necesidad de reforzar las negociaciones estratégicas con Rusia, normalizar las relaciones ruso-europeas y poner fin al conflicto

de Ucrania[29]. Esto es así porque en un sistema regido por varias potencias estas tratan de concertarse para evitar el conflicto, en un juego permanente de equilibrio de poder. Si no se logra un acuerdo negociado (que es el objetivo declarado de la segunda Administración Trump), es muy probable que el régimen de estabilidad estratégica decaiga definitivamente y que una o varias grandes potencias vean el conflicto como una alternativa para destruir al oponente y crear un nuevo régimen basado en las reglas de los vencedores.

Conclusiones

La paz mundial, es decir la ausencia de guerra entre grandes potencias, se sustenta en el mantenimiento del equilibrio de poder en el directorio mundial (el Consejo de Seguridad de la ONU).

A pesar de decenas de conflictos indirectos en los que han participado desde 1945, ninguna ha tratado de bloquear o suprimir el poder de veto de las otras, porque eso iría contra su propio interés nacional, que es mantener la estructura del orden internacional.

En un sistema internacional complejo e inestable, caracterizado por la competición estratégica, ambas se reconocen su propio poder y tratan de evitar un enfrentamiento directo, porque podría significar la destrucción mutua asegurada en caso de que decidieran recurrir al empleo de armas nucleares.

El cambio de régimen internacional, cuando llegue, implicará la creación de nuevas normas fundamentales. Las grandes potencias que resulten vencedoras impondrán un nuevo orden jurídico que responderá también a sus propios intereses, pero que, en su estructura y aplicación, beneficiará a todos, porque su objeto es mantener la paz y la seguridad durante un largo período de tiempo.

*Luis V. Pérez Gil**
Doctor en Derecho con premio extraordinario
Teniente RV. Analista IEEE

[29] PÉREZ GIL, L. «Estrategia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos de 2025 y régimen de estabilidad estratégica», *Blog Derecho y Política Internacional*. Diciembre de 2025. Disponible en: https://ullderechointernacional.blogspot.com/2025/12/estrategia-de-seguridad-nacionales-de.html

Documento
Análisis

52/2026 23 de junio de 2026

Federico Aznar Fernández-Montesinos

El populismo como factor polemológico

El populismo como factor polemológico

Este análisis forma parte del Cuaderno de estrategia:
Panorama estratégico 2026. Editado en marzo de 2026

Resumen:

Las democracias incorporan un componente oligárquico que es resultado de su naturaleza perfectible. Y el populismo es una estrategia política que pretende dar respuesta a estas carencias y restituir el poder del pueblo.
La cuestión es que, a largo plazo, menoscaba la arquitectura jurídico-política de un país erosionando sus estructuras de contrapeso (como los medios de comunicación o la justicia en su labor de protección de los derechos fundamentales o las minorías) y sus procedimientos. Además, también es eficaz para hacerse con el poder, con lo que, en vez de un fin, se transforma en un instrumento, en un modelo estratégico. Y la democracia precisa de una lealtad a la que el populismo no se compromete.
La estrategia de comunicación es clave. No en vano, pretende dominar la agenda informativa y convertirla en la agenda social. Y para eso se sirve de la desinformación.
Estamos ante un factor polemológico por la crisis de modelo que propugna a nivel nacional, pero también por la incertidumbre que el nacionalpopulismo introduce en el escenario internacional y la emulación que provoca. La difusión del modelo que propugna dificulta los acuerdos globales y tensiona las organizaciones regionales. A ello se debe añadir que resta fuerza al multilateralismo e impugna todo el orden mundial basado en reglas de inspiración occidental creado desde 1945.
Además, Occidente se debilita en lo que aparenta ser un choque en su seno entre regímenes liberales e iliberales.

Palabras clave:

Trump, Desinformación, Narrativas, Comunicación, Posmodernidad.

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.

Populism as a polemical factor

Abstract:

Democracies incorporate an oligarchic component that results from the inconsistencies in their construction. Populism is a political strategy that claims to address these shortcomings and restore power to the people.
The problem is that, in the long run, it undermines the legal and political framework by eroding its checks and balances (such as the press and the judiciary) and its procedures. Furthermore, it is also effective in seizing power, thus transforming itself from an end into a tool, a strategic model. And democracy requires a loyalty to which populism does not commit.
Communication strategy is key. It aims to dominate the news agenda and transform it into the social agenda. And to achieve this, it uses disinformation.
We are facing a polemical factor due to the crisis of the model it advocates at the national level, but also because of the uncertainty that national populism introduces into the international arena and the emulation it provokes. The spread of the model he advocates hinders global agreements and strains regional organizations. Furthermore, the West is weakened by what appears to be an internal clash between liberal and illiberal regimes.

Keywords:

Trump, Disinformation, Narratives, Communication, Postmodernity.

«El mejor argumento contra la democracia es una conversación de cinco minutos con el votante medio».
Frase que se atribuye a Sir Winston Churchill

Democracia y sociedad posmoderna

La función política de la democracia va más allá de su carácter simbólico o su significado mágico. Consiste en generar un marco resistente que propicie la convergencia de fuerzas muy opuestas. La lealtad es un concepto clave para el funcionamiento del sistema. Esta se sustenta en la interiorización de sus valores, principios y procedimientos.

Se está ante un sistema de balances y contrapesos —pero también ante una actitud— que mantiene un equilibrio y que se materializan en las instituciones. Elementos claves son la justicia y los medios de comunicación que actúan a modo de contrapoderes. La justicia garantiza el correcto equilibrio entre las distintas partes del sistema y su afección a la ciudadanía. Y los medios de comunicación son un mecanismo estructural de contrapeso que posibilita una vigilancia relativamente independiente. Su pluralidad y diversidad sirven a la calidad democrática.

Las democracias liberales tienen la capacidad de reformarse a sí mismas por medios pacíficos, mientras que otros regímenes políticos difícilmente evolucionan y cambian sin conflictos.

Con todo, la democracia representativa incorpora un déficit de legitimidad pues se representan los intereses del pueblo sin que este sea consultado directamente. Es más, los defectos del sistema hacen que tenga hasta un componente oligárquico toda vez la dificultad de una igualdad real. Así, Alain de Benoist, sostenía que «las élites políticas y mediáticas sostienen el mismo discurso». Pero esta perfectibilidad no implica que solo la democracia directa sea legítima pues también incorpora sus propias problemáticas que también la hacen perfectible.

La posmodernidad, considerada como la edad actual de Occidente —y que es el marco social de la democracia— es un estado mental, una actitud de negación y hasta de rechazo de todo pensamiento anterior. El sufijo «pos-» implica su superación.

El crepúsculo de las ideologías —que marcó la llegada del nuevo siglo— trajo un nuevo antropocentrismo del que se dedujo a su vez el cuestionamiento, ablandamiento y

reformulación de muchas de las ideas imperantes. Es lo que Gianni Vattimo denomina «pensamiento débil».

La falta de ideologías supone la ausencia de atalayas con las que mirar al futuro. No hay futuro porque no hay una propuesta de tal. Esto concentra sobre el presente cualquier solución. El compromiso pierde entonces valor pues cada instante es un nuevo punto de partida y no se mira tampoco hacia un pasado que ni existe ni compromete.

Esta falta de horizontes es causa de un sentimiento de deriva. Lo efímero se vuelve norma. Se está en una época de confusión y conceptos débiles que, necesariamente, rechaza cualquier forma de sacralización. Es la «sociedad ligera» de Braudillard o «líquida,» de Bauman.

Es también el terreno del hombre *light*, del ciudadano conforme, sin valores ni pensamientos fijos, que vive en una realidad que se ha configurado a su medida. Por eso la sociedad del siglo XXI es conformista y acrítica. El ciudadano, a la postre, se declara conforme con todo mientras se le garantice su estatus y nivel de vida.

El populismo como un concepto entre la demagogia y la representación política

La palabra populismo aparece en la segunda mitad del siglo XIX como traducción directa del término *Naródnichestvo* que designaba un heterogéneo conjunto de movimientos políticos de la izquierda socialista rusa. Pero, como suele suceder, el término expresa una realidad muy anterior. En palabras de Ernesto Laclau, «el populismo es solo una forma de construir lo político».

Este término, que encaja perfectamente en la posmodernidad, ha evolucionado adquiriendo connotaciones peyorativas, aun dentro del espectro de opciones que ofrece una palabra muy polisémica y de gran ambigüedad conceptual. De hecho, se ha transformado en una etiqueta con la que descalificar a cualquier adversario político (Ahedo, 2023).

Desde esta perspectiva, es una expresión de degeneración, una corrupción de la voluntad general roussoniana, aunque se enuncie como su realización. Se está ante una propuesta sustancialmente antiliberal o iliberal.

Pero es que el populismo cuenta con una notable transversalidad o polivalencia. De hecho, es básicamente un concepto retórico, una metodología o estrategia y no una ideología. Por eso, como subraya Vallespín y enfatiza Areilza, es más fácil usarla como adjetivo que definirla como sustantivo.

Con todo, resulta particularmente adecuada para las posiciones extremas dada la gran fuerza comunicativa de que disponen por su aparente congruencia; esto hace que los matices pierdan relevancia. Su concreción es así un cajón de sastre. Pero la estrategia populista centrifuga inevitablemente a quien la emplea hacia los extremos como resultado de una necesidad de congruencia.

No obstante, merece referirse también como el Partido Conservador británico de David Cameron, para satisfacer su agenda política personal, convocó primero un referéndum sobre la permanencia de Escocia en el Reino Unido y propició luego el BREXIT; el resultado de esta contradicción en las agendas fue una tensión que benefició a otro partido declaradamente populista y extremo. Y el presidente Donald Trump pertenece a un partido tradicional como lo es el Republicano que también puede resentirse. De hecho, algunos autores apuntan a que ya ha mutado en un movimiento nacional-populista.

Con todo, el eje izquierda y derecha, clave de bóveda de la política desde el siglo XIX, parece estar agotado; ya que, con la crisis del Estado del Bienestar, el consenso en torno al Estado Social y Democrático de Derecho comienza a tambalearse y hasta se puede romper el contrato social que había regido Europa durante los últimos decenios.

En cualquier caso, la impronta plebiscitaria del populismo supone una apelación al pueblo que hace que se tenga por una expresión de democracia directa en la que llega a enmascararse. De hecho, al ofertar soluciones simples para atender problemas difíciles y complejos consigue politizar cualquier malestar social.

El populismo considera que la representación política, y con ello la democracia liberal, enajenan el poder del pueblo pues las instituciones contramayoritarias sirven *de facto* para bloquear las decisiones de la mayoría. Para el populismo solo hay un sujeto colectivo con voluntad y, en esta lógica, las instituciones de la democracia liberal (constituciones, derechos, parlamentos, los medios de comunicación o un sistema

judicial independiente) son positivas si se subordinan al «poder popular»; pero negativas cuando limitan su soberanía (Gratius y Rivero, 2018).

El poder actúa entonces libre de frenos. El populismo, amparado en esa legitimación, no reconoce ningún tipo de limitación, organizativa, procedimental o de cualquier otro signo, incluso ideológica o del conocimiento. Se presenta como la única ideología válida y hasta posible. Por eso, es no solo iliberal, sino también antipluralista, antiélite y antiexpertizaje (Gratius y Rivero, 2018).

Busca su amparo en las circunstancias socioeconómicas del momento. Estas se hacen concurrir en enemigos, que es en lo que se transforman los eventuales rivales políticos a los que ya ni siquiera se pretende convencer. Confrontan a enemigos existenciales previamente manufacturados.

Se caracteriza por su capacidad de movilizar y conectar emocionalmente con las masas, apelando a sus prejuicios y aspiraciones. Para lograrlo simplifica el espacio público y buscan concentrar el poder en el ejecutivo, a menudo a expensas de las libertades, lo que puede llevar a la erosión de la legalidad y de las instituciones de control (Rivera y González, 2024). Solo existen líder y pueblo.

Esto supone una regresión psíquica e intelectual toda vez que implica la primacía de lo emocional sobre lo racional. El líder populista alimenta las pasiones del pueblo, sus ambiciones más inmediatas. Y las satisface, eso sí, mientras desatiende sus intereses reales. Y lo hace al margen de los procedimientos debidos utilizando una metodología dicotómica, de blancos y negros.

Para Laclau y Mouffe la hegemonía es la capacidad de un grupo social para articular los elementos de una sociedad y dotarlas de una dirección de avance común. Afirman que la capacidad hegemónica es de carácter contingente y depende tanto de las condiciones sociohistóricas como de las estrategias adoptadas. A resultas, hay más ejes que el económico con los que se puede organizar la hegemonía. Estos pueden instrumentarse, hasta sucesivamente, para avanzar (La Trivial, 2024).

Y eso es justo lo que ha hecho el presidente Trump. Ha sido capaz de agrupar diferentes nichos sociales dispersos y cuyas demandas va combinando sucesivamente. Estos van desde tecnócratas hasta colectivos obreros pasando por grupos de expatriados de diferentes nacionalidades y eso junto con el clásico votante WASP republicano. Todos estos

se encuentran unidos por el nacionalpopulismo y la búsqueda del beneficio económico. Pero, lógicamente, no pocas veces plantean demandas incongruentes entre sí.

De esta manera, articulando tales colectivos, logra realizar una apelación al pueblo, pero, al mismo tiempo, puede llevar a este a obrar contra sí mismo, esto es, contra sus intereses profundos y reales. Y, como consecuencia, se deja, como pelos en la gatera, a las instituciones que sirven de contrapeso del poder, a cuya credibilidad daña traicionando las bases democráticas y faltando a la lealtad debida. Por eso, los populistas son tildados de «antisistemas».

Para los dos autores posmarxistas[1] citados, los rasgos principales del populismo son: la explicitación del antagonismo en el interior de la comunidad y la impugnación del orden en su conjunto. Esta impugnación se hace en términos del pueblo contra la élite, por más que puedan adoptarse otras formas.

La estrategia populista pasa por el tensionamiento extremo del sistema. Para eso recurre a la sobre simplificación de la realidad, a la división social, la demagogia y el autoritarismo. Y la clave de todo es la comunicación (La Trivial, 2024).

El populista sabe gestionar el resentimiento, pero no sabe aprovechar su eventual victoria porque ni sabe tratar la complejidad del siglo XXI ni, sobre todo, dispone realmente de una propuesta alternativa. Afirma representar al pueblo. Su representación es la de lo que estima o interpreta como sus deseos más íntimos y aun ocultos que, al explicitarse, pasan a conformar su agenda política. Esta se transforma en agenda mediática, en una comunicación directa entre líder y pueblo.

El populismo trae así de su mano al líder populista sirviendo a su construcción al dotarle de una misión salvífica. Y este, a su vez, hace populismo, esto es, politiza el malestar existente capitalizándolo al hacer una aproximación interesada a la situación político social. La usa como fuente de autoridad y con la pretensión de legitimar su autoritarismo.

A diferencia de otros partidos políticos, los populistas no están sometidos a ideologías, pues su objetivo principal es llegar al poder primero y mantenerse en él, después; por eso no propiamente es un movimiento político sino en una lógica política. El líder

[1] A diferencia de Marx, que había sustituido como motor de la Historia, la razón hegeliana por la lucha de clases; Laclau y Mouffe, sin embargo, consideran que se debe superar la idea misma de que la Historia este determinada considerando que el capitalismo es una estructura fallida lo que amplía su margen de actuación política.

populista[2] es una figura central en este esquema. Sin líderes populistas, los populismos no son efectivos y quedan relegados a los márgenes del sistema (Torre, 2022).

Pero, también es cierto, que, al calificar un cierto proceder como populista, se está deslegitimando una propuesta política. Y, al hacerlo, se pueden estar ignorando las preocupaciones reales del pueblo. Y más aún, si esta se aleja del pensamiento dominante o del defendido por las élites.

Consecuentemente, para autores como Laclau, el populismo es una lógica que produce identidades populares y que resulta absolutamente necesaria para dar fin a sistemas administrativos excluyentes y construir ordenes alternativos. La ruptura populista es, así vista, precisamente la alternativa a la pospolítica, a la negación de lo político por la administración (Torre, 2022), esto es, a la sustitución de la política por la gestión administrativa.

Pospolítica, populismo y comunicación

Con el fin de la Guerra Fría, la democracia representativa entró en crisis. Esta es, en parte, resultado de un proceso de adopción de consensos que ha reducido el espectro del espacio político al entregar lo consensuado a lo técnico. Está en relación con el crepúsculo de las ideologías.

Visto de este modo, el populismo no es una causa de tal crisis de legitimidad sino su resultado. La democracia, paradójicamente, se transforma, entonces, en un evento de disenso. Esto es debido a que no se opone a una concreta resolución, sino que lo hace al régimen técnico que propicia su adopción toda vez que este se ha hurtado a la política mediante su banalización administrativa (Torre, 2022).

Esta despolitización de la política es la que Žižek, en 1999, denominaba pospolitica. Con ello, la política ha dejado atrás las viejas luchas ideológicas para encubrir lo que ha pasado a ser un régimen técnico de administración. Mediante tal estrategia se logra desplazar la atención de la ciudadanía de cuestiones estructurales —que, como la

[2] Para abordar la proliferación de líderes populistas puede ser interesante el trabajo de Gideon Rachman, *La era de los líderes autoritarios* (edición española en Crítica, traducción de Efrén del Valle). Una de las claves de nuestro tiempo es la difusión del arquetipo de «hombres fuertes» tanto en democracias como autocracias.

economía especialmente, han quedado tecnificadas— y que son sustituidas por otras identitario-culturales.

El resultado natural es también una sociedad despolitizada en tanto que solo interesada por el reconocimiento de las identidades (género, ecología, etnia, minorías culturales, sexualidad…) y por la tolerancia con la diferencia. Sin menospreciar estas cuestiones en las que reconoce que se han producido avances, la propuesta de Žižek, como buen neomarxista que es, se basa en repolitizar la economía, esto es, volver a centrar en ella los debates.

Por su parte, Christian Salmon, en 2007, se refería a la pospolítica como la política de la posverdad. Esta trata de crear o modelar la opinión pública actuando más sobre las emociones y las creencias personales que sobre hechos objetivos. Para ello, utiliza preferentemente los sentimientos que Moïsi identificara en su relación con la confianza: miedo (ausencia de confianza), esperanza (la expresión de la confianza) y humillación (la confianza herida), y con ellas articula el discurso. Y los manipula con objetivos no explícitos.

La desinformación se convierte así en la savia de esta concepción despolitizada de la política. Esta se sirve de las redes sociales, de una población con acceso a la información, pero con tiempo limitado para su análisis y aun sin la formación precisa.

Y también ha cambiado su origen. Así, el término *agitprop,* agitación y propaganda, era una estrategia política de la Revolución Rusa. Surgió como un movimiento creado por artistas para influir en la opinión pública en una doble vertiente: de un modo pasivo, sobre las conciencias con la propaganda, y de un modo activo, mediante la agitación (Lenoir-Grand, 2017).

Si pensadores como Chomsky o Derrida eran por tradición definidos como «alternativos», ahora lo alternativo, precisamente, se ubica en el poder. Y eso es novedoso. El poder ahora, desde esta concepción de la política, hace *agitprop* y también es «alternativo».

Medios y redes sociales en la era de la información

Los medios de comunicación son clave en democracia. Pero estos tienen una naturaleza mixta —de empresa y servicio público— y difunden simultáneamente hechos e ideas con

fines informativos, publicitarios, propagandistas y hasta lúdicos lo que favorece la confusión entre ellos (Manrique, 2016).

Además, han aparecido grandes grupos y corporaciones ligadas, no pocas veces, a intereses estatales y con una gran capacidad de influencia que utilizan la ausencia de fronteras eficaces para la desinformación. Esto supone una posibilidad de injerencia en los asuntos internos de terceros y una amenaza a su soberanía.

Y es que se ha producido una importante concentración de empresas, de modo que el vasto espacio virtual ha sido cercado y loteado por un oligopolio de compañías digitales (Merchan, 2017).

Además, el patrón de comunicación se ha transformado radicalmente. Las redes sociales son el eje del «ecosistema de información» del siglo XXI. Estas son espacios en las que los usuarios encuentran una relativa homogeneidad y, por ello, las ideas y creencias se igualan con independencia de su origen y calidad.

Las redes permiten, además, y en estas condiciones, unos mismos espacios de interacción entre colectivos físicamente dispersos hasta hacer de Internet un espacio de aglomeración pública, una «multitud *online*» permitiendo una suerte de *e-democracia*.

Ello se debe a que en 2016 un 62 % de los adultos estadounidenses accedían a noticias a través de las redes sociales y un 44 % a través de Facebook (Gottfried y Shearer, 2016). En 2024, Facebook [Meta] registraba 3065 millones de usuarios, Youtube 2491, Instagram 2000 y Twitter 619 con una media de uso de dos horas y veintitrés minutos diarios. Hay así *influencers* con capacidad para movilizar o condicionar con sus opiniones a cientos de millones de personas.

La sociedad del siglo XXI es una sociedad de la información toda vez que esta resulta ser un insumo esencial. Hasta 2003 se calcula que la humanidad había producido 5 exabytes de información, cifra que, en 2011, se generaba cada dos días. En 2007, la cifra se elevaba a 295 exabytes que, en 2011, alcanzaba los 600 exabytes (Marina, 2017). En 2020, cada día se generaban 2,5 quintillones de bytes. Desde entonces, todo el conocimiento humano se dobla cada dos años de modo que, hoy, el 90 % tiene menos de dos años (Gilli, 2019).

Se está ante un arma poderosa para el populismo, pues suponen un conjunto de aparatos y prácticas comunicativas conectadas y que encajan perfectamente con su

retórica. Populismo y redes sociales se retroalimentan mutuamente. Las redes sociales favorecen el surgimiento de los movimientos populistas, y estos han contribuido a hacer de las redes un espacio de movilización política (Gerbaudo, 2023). Estas sirven para la difusión de mensajes negativos y simples útiles desde la perspectiva de la comunicación política y que favorecen a la polarización. A ello ayuda la propia estructura de las redes y el modelo de negocio subyacente.

La verdad y la lucha por el control de la agenda informativa

En la posmodernidad, lo emocional prima sobre lo racional. La verdad no queda consignada al hecho, sino también a los sentimientos que suscita o a las adhesiones que provoca.

Y eso cuando el poder no se mide según el patrón de riqueza y el intercambio de bienes, de hecho, no se da ni se intercambia, sino que se ejercita; no existe más que en acto y es «productor» de saber y de verdad (García y Vidarte, 2009: 199). Como decía Michael Foucault, «estamos sometidos a la producción de la verdad desde el poder y no podemos ejercitar el poder más que a través de la producción de la verdad» (Foucault, 1979: 140). Es decir, el que tiene el poder tiene la verdad y no es una cuestión menor pues la recíproca también es cierta: quien tiene la verdad, tiene el poder.

El populismo trata de hacerse con la agenda política. Tal cosa pasa por hacerse con la agenda informativa en la medida en que esta es expresión de la realidad social, de la verdad. Haciéndose con ella, toma también el poder. Y las fronteras no son un obstáculo para tal estrategia.

A ello se suma que la cobertura informativa que ofrecen los medios atiende a aquellos sucesos que representen una cierta ruptura y los mensajes populistas, emotivos y disruptivos, lo son. Tal rol es propio de los medios sensacionalistas. De hecho, el formato de los espectáculos mediáticos o el infoentretenimiento (incluso los videojuegos) se adapta muy bien a las ideas polarizantes que patrocina, con lo que generan una suerte de simbiosis pues ambas partes obtienen beneficios (Prior, 2021).

El populismo lucha por instalar sus debates en la agenda informativa. Y lo hace utilizando la emotividad. Y eso cuando las sociedades posmodernas buscan lo dramático, emociones poderosas como el temor, la rabia, la hostilidad. Estas se obtienen, de común,

simplificando y presentando una realidad en blanco y negro para movilizar a la opinión pública. Y repitiendo, porque la alta política es pedagogía. La política populista fractura así la sociedad, la muele para poder someterla.

Es la psicopolítica. Una construcción política realizada sistemáticamente sobre la base de su componente irracional, esto es, desde el sobredimensionamiento del factor emocional. El pueblo no quiere tanto pensar como confirmar lo que ya piensa. Algo que puede ser fruto de opiniones internas o externas.

Desinformación y populismo

Aunque la difusión de conocimientos es mayor en el siglo XXI, la calidad media de la información es inferior. Todo, la verdad y lo que no lo es, se encuentra en la red, es público. Y eso cuando los hechos, la realidad, cuenta menos en la conformación de la opinión pública que las apelaciones a emociones y creencias. Además, la opinión pública es mutable.

La democracia representativa trata de corregir tales defectos. La clave es la selección y prelación de la información disponible, la correcta elaboración de la agenda informativa.

El resurgimiento del populismo a nivel global ha coincidido con la proliferación de desinformación. Populismo, desinformación y polarización están intrínsecamente conectados y se retroalimentan mutuamente. De hecho, la desinformación triunfa en aquellos entornos en que hay una alta polarización afectiva (Rivera y González, 2024).

Este, como fenómeno político, se caracteriza por su capacidad para conectar emocionalmente y movilizar a las masas. Simplifica la política al dividir a la sociedad en dos campos opuestos. La lógica maniquea del populismo combinada con la desinformación sirve para apuntalar una narrativa polarizadora y divisiva. Esto socava la confianza en las instituciones democráticas y en los actores políticos (Rivera y González, 2024).

En fin, desinformación es todo lo que dificulte la utilización correcta de la información disponible. Y eso no está en relación directa con la mentira. Esta, en un siglo en que se puede construir la verdad sobre cualquier retazo de realidad para luego desligarla

completamente de ella, hace que mentir sea hasta infantil, solo resultado de la falta de imaginación o de la incompetencia.

La desinformación afecta a los cimientos de la democracia al alterar su base, pues esta se sustenta sobre las decisiones pretendidamente libres e incondicionadas de los ciudadanos.

Las *fake news* o la posverdad incorporan algún tipo de beneficio toda vez que su fabricación es onerosa económicamente. Para combatirlas es imperativo comprender sus razones e identificar a la fuente que las ha estimulado. Como ya apuntaba Derrida: «Lo relevante en la mentira no es nunca su contenido, sino la finalidad del mentiroso».

Noticias falsas, bulos, ha habido siempre en la historia de la humanidad. En eso no hay nada nuevo. La auténtica noticia es, en realidad, la facilidad y profundidad con que ahora penetran en la sociedad de la mano de las tecnologías de la información y el carácter masivo o estratégico de ello. La desconfianza que provoca sirve a la deconstrucción de las sociedades.

Todo esto es antiguo. La novedad se encuentra en el aparataje técnico de que se la ha dotado. Además, la ausencia de una labor de cribado en las redes sociales hace que el usuario sea el único juez de la veracidad de las noticias.

Y eso cuando no pocas de estas noticias son auténticos productos de ingeniería social. Lo importante es centrar o descentrar el debate. Y es el hombre, y no los *bots,* el principal responsable de la viralidad de las noticias falsas. Y esto no puede resultar extraño, para eso han sido construidas (Vosoughi, Roy y Aral, 2018).

Pretende servirse de periodos de tensión social para conseguirlo. Uno de estos periodos es, sin duda, las elecciones. Estas escenifican una polarización inexistente de la que se deduce una quiebra social. Un momento así permite golpear eficazmente la juntura entre la sociedad y las instituciones, cuando su debilidad es acentuada.

No se trata tanto de apoyar a tal o cual candidato considerado más favorable, que también; sino, ante todo, de cuestionar el marco, de hacer dudar a la comunidad, de resaltar las contradicciones e insuficiencias del sistema debilitándolo. Se busca atentar contra el sentido de la seguridad de la sociedad y con ello en la confianza, eje como se ha visto de la propuesta emocional de Moïsi.

Con la desinformación se logra también neutralizar el carácter de cuarto poder de los medios de comunicación social debilitando los equilibrios de la democracia al hacerlo. Se está ante un elemento clave de no pocas estrategias populistas con las que se allana la relación directa del líder con el pueblo y se elimina o limita un mecanismo de oposición a sus propuestas. Y no son cuestiones menores toda vez que su regulación afecta al acervo de Occidente.

Pero es que los medios en el plano internacional históricamente se han utilizado para eso, para interferir. Como ejemplo, referir la suspensión de medios de información tan relevantes como *Russia Today* y *Sputnik News,* a instancias del Consejo Europeo al poco de la invasión de Ucrania en 2022. Esta fue posteriormente ratificada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, toda vez el evidente alineamiento de las noticias de ambas cadenas con las tesis sostenidas desde Moscú y su capacidad de influencia sobre una opinión pública que podían alterar en beneficio de un Estado extranjero.

Populismo y relaciones internacionales

El auge del populismo está asociado a la crisis del modelo democrático como consecuencia del crepúsculo de las ideologías y la pospolítica. De ello, trasladado a escala mayor, se ha derivado la puesta en cuestión del orden liberal a nivel nacional, primero, e internacional, después. Tal cosa se materializa en el choque entre regímenes liberales y otros iliberales —así como entre democracias y dictaduras— que han trasladado la pugna a escala global.

En fin, la política exterior de un país resulta una continuación de su política interior y, por tanto, es indisociable de esta. Y más en una democracia en que esta especialmente llamada a su continuidad y congruencia. Pero sucede que, a veces, la política exterior de un concreto país se pone al servicio no tanto de sus intereses o valores, como de la agenda interior de un líder populista y de su interés personal. A resultas, una política de Estado puede experimentar todo un quiebro incongruente y, por ello, de difícil predictibilidad. Esto, o su sola posibilidad, genera incertidumbre a nivel global.

El nacionalpopulismo

El populismo se encuentra, no pocas veces, en íntima relación con el nacionalismo. Estos son conceptos sin duda distintos —ambos incompletos o porosos—, pero no completamente independientes entre sí. Comparten no pocos valores comenzando por la naturaleza emocional, cuando no anti racional.

No en vano, el nacionalismo, «la ramita torcida» de Schiller, es una ideología de la identidad, esto es, encuentra su sustrato en una cierta identidad colectiva. El populismo también pertenece a esta lógica y, por ello, sirve a su articulación. La diferencia entre uno y otro está en que mientras el nacionalismo apuesta por la lógica dentro fuera, el populismo suma a este el enfrentamiento arriba/abajo, esto es, entre el pueblo y las élites (Fernández-García y Valencia, 2022).

Siguiendo está lógica, el «nacionalpopulismo» es un discurso que articula las frustraciones del pueblo-nación en el eje vertical del populismo, es decir, dirige al pueblo contra unas élites ya sean estas nacionales o internacionales. Se hace así referencia a la primacía política de las identidades nacionales en el contexto internacional alineando ambas esferas.

En este ámbito, los actores nacionalpopulistas dicen encarnar y representar la soberanía del pueblo —definido en términos estrictamente nacionales— frente a unas élites y estructuras de poder, asentadas en el exterior, y que son presentadas, una vez más, como antidemocráticas, oligárquicas y corruptas, pero también dominadoras de unas élites nacionales que actúan a modo de sucursales. Estos discursos pueden resultar especialmente atractivos en contextos oportunistas de crisis y servir para la exculpación mediante su proyección exterior (Fernández-García y Valencia, 2022).

El populismo es así una lógica huésped del nacionalismo pues supone una sobrevaloración de la identidad nacional. Para ello, igualmente, se sirve a la mitificación del pasado y de las tradiciones. Esto explica su naturaleza proteccionista y conservadora. Y su oposición a cualquier proyecto comunitario o lógica multicultural que diluya a la nación.

Antiglobalismo y antiregionalismo

La globalización ha permitido un cambio de orden mundial, en el contexto del cual, se ha producido una pérdida de poder relativo de Occidente como resultado del «ascenso de los demás» del que hablaba Fareed Zakaria. En paridad de precios, según el Banco Mundial en 2023, China era el18,76 % del PIB mundial, EE. UU. el 14,8 % y la UE el 14,68 %. La suma de los tres es hasta inferior al 50 %.

Hay una reacción contra el sistema de reglas que han propiciado este cambio y se reclama la vuelta a las políticas de poder como forma de superar una tendencia nada conveniente a la que lleva el esquema normativo multilateral actual. El populismo en este contexto geopolítico de pérdida de poder relativo de Occidente puede ser hasta un elemento precipitante.

Pero es que también es cierto que la globalización ha provocado una fractura interna en países como Estados Unidos. Esta es fruto de la desigual distribución de los réditos y cargas que la globalización ha traído al país. Ello ha hecho que, para un segmento de la población, sea un foco particular de agravio, y provocado, consecuentemente, movilizaciones en su contra de las que se sirve el populismo.

Los llamados «perdedores de la globalización» denuncian que se ha producido una pérdida de control, pero también de la autonomía del pueblo para fijar la política económica y de empleo nacional. Deducen de ello lo que es, *de facto*, el secuestro tanto de la democracia como de la propia soberanía nacional.

Porque el nacionalpopulismo también considera que los proyectos multilaterales o comunitarios suponen una merma de la capacidad de decisión del pueblo-nación y, por ello, son una indebida restricción al poder del Estado (Aranda, 2025). Las tensiones que ello provoca en las organizaciones regionales como la Unión Europea es evidente.

La globalización, por más que sea un proceso de racionalización cultural hecho sobre la cultura más fuerte, que es, con todo, occidental, implica un intercambio del que se deduce una mezcla, por mínima que esta sea. Y de ahí, nuevamente, el carácter reactivo y antiglobalizador del populismo, aun en Occidente que es el eje cultural del que se sirve.

Igualmente, el populismo se opone a la hibridación cultural que la globalización propugna y, por supuesto, se posiciona contra los flujos migratorios sirviéndose de la xenofobia para fomentar la desconfianza de la población.

Con ello, además, gana apoyos. Y eso, a pesar de que dicha migración —que es un factor de interpenetración y transversal a la lógica dentro fuera— responde a una poderosa demanda de mano de obra por parte de los agentes económicos nacionales, particularmente en Occidente, y que, además, es fruto de los problemas de población que padece, una suerte de invierno demográfico.

Se está ante una forma posmoderna de tribalismo que ha logrado construir la agenda política de Occidente. Esta se inscribe dentro de las reacciones contra las políticas para resolver los problemas comunes de la humanidad, desde el Covid hasta el medio ambiente. Así, se suele señalar la ausencia de una responsabilidad específicamente nacional o una atribución clara, y eso junto con los costos derivados del esfuerzo nacional en tal sentido o su naturaleza asimétrica. Esto dificulta cualquier acuerdo global que se pretenda, como, por ejemplo, la problemática de los *global commons:* el ciberespacio, el espacio exterior, el medioambiente o la alta mar.

Es un movimiento de reacción —por lo demás plenamente acorde con la naturaleza hegeliana de la globalización— contra lo que se ha denominado compromisos cosmopolitas liberales, esto es, contra la tolerancia cultural y de estilos de vida, la cooperación internacional, los derechos y libertades fundamentales, etc. Es una reacción «tradicionalista» o conservadora contraria al predominio de los valores posmaterialistas y de corte cosmopolita y liberal (Aranda, 2025).

Es interesante traer a colación en este contexto, y como ejemplo, el pensamiento de Alexander Duguin. Este hace una mezcla crítica de liberalismo, posmodernidad y marxismo que entremezcla con el fascismo clásico para extraer de la adición toda una teoría política. Así, desde la idea de *Dasein* [existir] que formulara Martin Heidegger pasa de lo individual a lo colectivo, al «pueblo» y de ahí a «nuestro pueblo» (Galcerán, 2022).

Un pueblo este, el ruso, amenazado con una misión mesiánica: oponerse al liberalismo global y universalista que está destruyendo el mundo. Ya que, a su juicio, el liberalismo no pertenece al pensamiento ruso y se instala para justificar una sociedad de consumo que nada bueno ofrece, como tampoco lo hacen ni la posmodernidad ni el ecosistema ideológico de la nueva izquierda (Galcerán, 2022).

Su oferta para el pueblo ruso es, a juicio de Duguin, extraordinariamente precaria y carente de futuro. De hecho, considera que estas ideas extranjeras, están destruyendo

la sociedad razón, por lo que llama a una «cruzada» contra el liberalismo y el neoliberalismo, la postmodernidad, la sociedad posindustrial, la globalización y sus bases logísticas y tecnológicas (Galcerán, 2022). Estas afirmaciones no son muy lejanas al juicio del presidente Trump sobre Europa.

Así, reformula y da coherencia a una alternativa populista hilvanando el presente con las propias tradiciones y la historia. Reafirma con ello la identidad rusa cuando está siendo socavada y refuerza una civilización de signo nacional mientras enfatiza la existencia de una poderosa identidad propia, la euroasiática y lo hace mediante una llamada a la acción:

> «No hay ninguna barrera a la integración del gran espacio eurasiático alrededor de Rusia, ya que estas zonas fueron política, cultural, económica, social y psicológicamente unidas en el transcurso de muchos siglos. La frontera occidental de la civilización eurasiática va un poco más al Este de la frontera occidental de Ucrania, por lo que el Estado recientemente establecido es inviable y frágil (Galcerán, 2022)».

Esta visión no es propiamente conservadora, sino de corte reaccionario e imperialista. Sus ideas son la «hoja de parra» que utiliza el presidente Putin para dar cobertura al control interno de un país de baja calidad democrática; pero también para el expansionismo externo. Rusia parece que solo puede existir en la condición de imperio y Duguin la dota de una narrativa acorde.

En fin, el que los partidos populistas sostengan valores y propuestas compartidas —tan relevantes como el propio cuestionamiento de la democracia liberal— actúa como atractor mutuo y, por ende, favorece las alianzas. De este modo, su programa antiliberal no se limita al ámbito nacional, sino que, a pesar de su individualismo y carácter tautológico, mediante la emulación generan nuevas alianzas internacionales y regionales poco compatibles con el multilateralismo y la gobernanza global. Tal cosa favorece la idea de un choque entre los órdenes liberal e iliberal que también se traslada a la esfera internacional.

Esto es debido a que la propuesta populista, manifestada en clave nacional con expresiones como *America First*, viene a subrayar un uso pleno e irrestricto del poder nacional y la voluntad de hacer, a lo sumo, concesiones transaccionales. Pero, con todo, trasciende el ámbito nacional y busca afinidades ideológicas para forjar alianzas en el ámbito internacional o, incluso, fomenta partidos nacionales de credo similar.

El resultado es una cierta convergencia entre líderes populistas de todo Occidente en la transformación de la política exterior. Esta se manifiesta hasta en la creación de grupos parlamentarios que los aúnan y sirven para mostrar un espacio conjunto. Más aún, los populismos europeos han forjado vínculos con los norteamericanos formando lo que a veces parece, pese a su incongruencia, un frente único.

Esto se verá formalmente auspiciado desde la Estrategia de Seguridad Nacional norteamericana de 2025 en la que, de modo a veces hasta similar a Duguin se llega a criticar el decadentismo de Europa y su pérdida de raíces, en sintonía con la teoría llamada del gran reemplazo —una formulación carente de una base real mínima y, pese a ello, ampliamente difundida por movimientos de corte extremista—, mientras se llama a la cooperación con los «partidos patriotas» para evitarla.

Tales partidos constituyen una fuerza centrífuga y sirven de atractores de todos aquellos que se oponen a ciertas políticas en el interior de organizaciones regionales y hasta globales contribuyendo a articular sus esfuerzos y a reforzar sus narrativas.

La referida estrategia, a la contra y en una lectura inversa, incorpora el riesgo de deslegitimar esas opciones políticas que, siendo legítimas en sí mismas, pueden ser acusadas precisamente de antipatrióticas y quinta columnistas ante la eventualidad de que actúen o puedan actuar al servicio de los intereses señalados por una potencia extranjera. Se está así ante una interferencia de doble efecto cuyo resultado es el daño a la democracia europea en todos sus niveles y el debilitamiento de sus instituciones, algo fáctico y nada amistoso.

Esto, además, ha derivado en el estableciendo nuevas agendas temáticas, de prioridades geográficas, de actuaciones de fuerza unilaterales y discursos antiliberales que impiden o boicotean los consensos internacionales en ámbitos como el medio ambiente, la migración, el comercio, los procesos de construcción de la paz, la lucha

contra el narcotráfico o el propio uso de la fuerza acreditándose la incidencia de discursos y prácticas populistas en política exterior (Aranda, 2025).

El caso del trumpismo

Las políticas del presidente Trump han recibido, por su singularidad, un nombre propio, una marca, trumpismo. Con ellas, se señalan unos modos particulares de hacer. La razón es que recurren a «hechos alternativos», cuentan con un carácter frecuentemente disruptivo, como lo son también los términos con que se verbalizan —evidentes exageraciones con componentes hiperbólicos—, y hasta la gestualidad que las acompaña —a veces poco acorde con normas de cortesía básicas—. Con ello siempre pretende escenificar poder.

De esta forma, se contesta a la pérdida de poder relativo del país en el contexto de la globalización. Y se hace mediante la teatralización política, pudiéndose componer toda una geopolítica con los casos de falta de formas en la praxis diplomática.

En esta línea, se amplifica mediáticamente cualquier decisión para trasladar el poder al ámbito global, creando marca y rentabilizándolo. Pero esto, paradójicamente, supone un reconocimiento público de su carencia. Como decía De Gaulle, «el silencio es el lenguaje del poder». Las palabras y la gestualidad complementan al poder. Su sobreuso delata su ausencia y, consecuentemente, su suplantación.

Tal cosa se ve acompañada, en el terreno de los hechos, con actuaciones como las llevadas a cabo en Venezuela y que se justificaron aduciendo razones de Seguridad Nacional y el narcotráfico, si bien se dejó entrever que la cuestión de fondo era el petróleo. Tal cosa es también un aviso a los países vecinos y discrepantes.

Referir, de paso, que estas acciones suponen centrar la lucha contra las drogas en la oferta externa —y no en la demanda interna— lo que traslada a los centroamericanos la carga de una lucha en beneficio norteamericano y eso mientras se ignora la dimensión de Salud Pública de un problema que ha llegado a provocar más de cien mil muertos al año por sobredosis en EE. UU.

Sin las políticas sobre la demanda, ningún programa funciona a largo plazo, por más que se aparente otra cosa y se esté satisfaciendo falazmente la inquietud de determinados

nichos electorales. Otro tanto sucede con las políticas migratorias, pues estas se producen como fruto de una necesidad económica del país; o respecto de los regímenes de Cuba y Venezuela, que cuentan con muchos naturalizados americanos y empresas interesadas en los negocios

Y todo ello llevado a cabo estridentemente: abuso de la fuerza, incumplimiento del Derecho Internacional Público, recurso a normas del siglo XIX y enviando a los emigrantes a prisiones fuera de estándares o en El Salvador, desafiando al Poder Judicial norteamericano, interfiriendo en las políticas europeas, etc.

Estas son parte de las formas, luego está su agenda política y que supone una también quiebra en la política exterior que ha seguido Estados Unidos por más que parezca una excentricidad más.

Bien es cierto que este país, hasta la Segunda Guerra Mundial, se ha debatido entre el aislacionismo y una política global siendo Europa la clave de tal dualidad estratégica. Pero su Estrategia de Seguridad Nacional 2025 —que se aparta de los modelos tradicionales para este tipo de documentos y al que dota de tintes ideológicos— no identifica como enemigos ni a Rusia ni a China sino, de alguna manera, a quien ha sido su tradicional aliado, la Unión Europea, a la que, con todo, no cita.

De hecho, el presidente ya auspició el Brexit durante su primer mandato y ahora promueve políticas de igual signo apoyando a Gobiernos y partidos euroescépticos con los que interactúa y a los que alienta y promociona. Con ello, se puede pensar que trata de fomentar una estrategia de acción conjunta que puede socavar desde dentro lo que Estados Unidos socava desde fuera.

No existen ni pasado ni aliados, solo intereses. Su apuesta por esquemas transaccionales establece un nuevo punto de partida e ignora los beneficios obtenidos en su relación hasta el momento. Busca un nuevo equilibrio en la distribución de cargas, y utiliza las dependencias estratégicas generadas a sus socios en su propio beneficio. Esto debilita a organizaciones internacionales como la OTAN y resta predictibilidad y fiabilidad a la política exterior norteamericana.

Pero no se está, ni mucho menos, ante un actor irracional. Tales políticas también obedecen a la necesidad de lo que ha venido a ser denominado *Imperial overstrech*, esto es, son consecuencia de que su rol como poder global resulta difícilmente asumible en

perspectiva económica como consecuencia de la pérdida de poder relativo. Así, la deuda pública norteamericana era del 122 % en 2024, lo que le ha hecho al país hasta perder la máxima calificación crediticia. Y la deuda privada fue del 142 %. La suma de ambas es el 264 %, exorbitante cantidad, por lo demás no muy lejana a la china, 287 %, como poco.

El núcleo de la controvertida política del presidente Trump está en relación directa con la financiación del país. Tal cosa alcanza desde los aranceles, a los requerimientos a los países miembros de la OTAN de un mayor nivel de gasto militar; los compromisos de inversión en EE. UU. negociados con la UE y otros actores en paralelo a los aranceles; la reestructuración del despliegue militar norteamericano, etc.

Estados Unidos percibe una suerte de decadencia —una vistosa pérdida de su poder relativo— en un mundo ordenado en base a reglas y trata de lograr su recambio toda vez la tendencia resultante. Y eso por más que haya contribuido a su establecimiento y se haya beneficiado de ellas.

Por eso ha iniciado un repliegue sobre su propio hemisferio. Porque quedaba al socaire de su liderazgo global; pero, al debilitarse este, ha habido otras potencias, como China, que le disputan precisamente allí su hegemonía. Tal repliegue es causa del debilitamiento de lazos con Europa cuyo concurso no es necesario, ni deseado en este proceso.

Del presidente Trump, amén del recurso a los aranceles, referir sus declaraciones sobre Canadá o Groenlandia, la captura del presidente Maduro, las intervenciones para contener a los narcos o su propuesta de cambiar el nombre al golfo de México. Esto, unido a lo que ha denominado el «corolario Trump» a la doctrina Monroe de su doctrina de Seguridad Nacional 2025, supone el reconocimiento explícito de este repliegue en lo que es una de las panregiones de Haushofer. Su apuesta es un liderazgo regional rebautizado ahora como esfera de influencia.

El histrionismo en la escenificación política es así un medio que sirve a una opción estratégica y que está desconectado del descontento social que está en su raíz. Es más, en el supuesto de fracaso de su modelo estratégico, dado el personalismo propugnado, la responsabilidad de este recaería sobre un presidente que se presenta de un modo tan extravagante, preservando al pueblo norteamericano de las consecuencias de sus actos.

Conclusiones

No se olvide, el populismo surge como respuesta frente a un hecho cierto: un déficit en la representación política que incorpora el modelo de democracia representativa. Las democracias incorporan un componente oligárquico o de desigualdad que es resultado de las imperfecciones, ficciones y supuestos que sirven a su construcción jurídico-política en la que se concilian una multiplicidad de conceptos y realidades.

El populismo instrumenta la idea de la voluntad general para alcanzar el poder. Supone así un intento de dar respuesta a estas carencias y restituir al pueblo en su poder natural pero también una impostura.

El populismo no es propiamente una ideología, sino una estrategia política. No es de derechas ni de izquierdas, sino trasversal a todo el arco político por más que sea particularmente útil para los extremos por la natural radicalidad de la metodología que propugna para sus aproximaciones: una confrontación entre el pueblo y las élites. Y reorienta hacia dichos extremos a quienes lo emplean por pura congruencia lógica.

El problema es que el costo de tal restitución es el menoscabo de la arquitectura institucional que actúa a modo de contrapeso a su poder y también de las instituciones que sirven a la articulación de la sociedad. Y no es una cuestión menor el que la democracia precise de una lealtad a la que el populismo no se compromete. Esto, en el medio internacional, se encuentra exacerbado como se ve en su apuesta frente al multilateralismo o en su desapego de socios y aliados.

El crepúsculo de las ideologías que ha acompañado a la posmodernidad ha supuesto una reducción del espacio para la política y su vaciamiento. El populismo supone así la movilización de una cadena de demandas heterogéneas unificadas que sirve para superar la pospolítica contra la que reacciona pese a situarse en su estela.

La relación del populismo con la democracia es así difícil toda vez que no es que no se oponga a una idea formal de democracia o al término mismo, sino que afirma oponerse a la existencia de límites a la voluntad del pueblo, lo que le lleva a confrontar con todo lo que suponga permanencia, esto es, con las Instituciones, el aparato del Estado. En cualquier caso, el resultado es el debilitamiento de la sociedad, más allá de los planos o aspectos concernidos por el debilitamiento del marco político. Y también, de prosperar,

la degradación práctica de la democracia por la presencia de tics autoritarios asociados a la acción política.

Y tales políticas sirven para consagrar a quienes las promueven. Pero, la desatención de los intereses de fondo de la sociedad compromete la legitimidad futura del líder populista cuando no lo hace prisionero de sus decisiones previas.

La estrategia de comunicación es una de las claves del populismo. En la nueva política, el relato convencional anclado antaño en una ideología que lo ligaba y explicaba todo, ahora ha desaparecido. Los datos y las historias verificables, por más que interpretables, han sido sustituidas por unas narrativas fragmentadas sobre la base de una trama difusa y que se sirve de una lógica en blanco y negro para polarizar el espacio político y reafirmarse en temas que no son los pivotes efectivos de la política real y que, de hecho, pueden no tener nada que ver con ella.

Las narrativas son aquello que da sentido y estructura lo social. El populismo trata así de adueñarse de la agenda informativa y convertirla en agenda política haciendo de ella una expresión de la voluntad popular. Invalidando a los medios a través de la desinformación, se deshace de un mecanismo de control independiente y clave de la arquitectura institucional.

Factores polemológicos son los elementos que subyacen en el origen de los conflictos. El populismo es un factor polemológico en la medida en que los países pueden proyectarse sobre el escenario internacional en base a la agenda del líder populista —que puede ser interior o hasta personalista— con lo que introducen incertidumbres en este. Además, interfiere en las agendas informativas de terceros países para alinearlas con las suyas favoreciendo a partidos que soportan sus tesis.

El populismo en un contexto geopolítico de pérdida de poder de Occidente resultado del carácter nivelador de la globalización puede ser un factor precipitante y hacer difícil la gobernabilidad política cuando hubo un tiempo pasado que fue mejor.

Adquiere así la forma de movimiento de reflujo que acompaña a los avances de la globalización, traslada sus dinámicas a los escenarios regional y global en forma de un nacionalpopulismo que dificulta los acuerdos mientras promueve una agenda propia y alternativa. La emulación favorece la reproducción de modelos similares en otros países que colaboran entre sí —y eso a veces a pesar de tener modelos ideológicos

contrapuestos— escenificando un choque entre democracias liberales e iliberales que, en cualquier caso, debilita a Occidente a nivel global, y, en clave interior, a la arquitectura institucional de los países democráticos.

Este debilitamiento de Occidente, su autoconsumo, tiene como añadido el que su contexto es la competencia estratégica con China. El mundo se está reordenando por el cambio de los equilibrios de poder y la erosión del derecho internacional. Las reglas que la sociedad internacional se ha dado no pueden impedir estos cambios, pero al afirmar su vigencia y procurar su reforma, si hacerlos más ordenados. Prescindir de ellas, como hace el populismo, provoca que los cambios se desarrollen con una mayor velocidad, que el proceso sea más ingobernable y, hace más probable que, al final, descarrile.

Bibliografía

Ahedo, U. (2023). Populismo, un concepto y una palabra controvertida [en línea]. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. 22(1). [Consulta: 2026]. Disponible en: https://revistas.usc.gal/index.php/rips/article/view/8278/12990

Aranda Bustamante, G. (2025). Populismo, política exterior y alianzas transnacionales [en línea]. *Política y Sociedad*. Ediciones Complutenses. 62(2). [Consulta: 2026]. Disponible en: https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/103493

Fernández-García, B. y Valencia Sáiz, Á. (2022). Populismo y nacionalismo en Europa Occidental: una propuesta de análisis para su estudio. En: Valencia Sáiz, Á. y Fernández García, B. (eds.). *En los márgenes de la democracia liberal: populismo, nacionalismo y radicalismo ideológico en Europa*. Granada, Comares, pp. 71-93.

Foucault, M. (1976). Curso del 14 de enero de 1976. En: VV. AA. (eds.). *Microfísica del poder*. Madrid, La Piqueta.

Galcerán, M. (2022). Los intelectuales de Putin: Alexander Duguin, lector de Heidegger [en línea]. *El Salto.* [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.elsaltodiario.com/pensamiento/intelectuales-putin-alexander-dugin-lector-heidegger

García Caneiro, J. y Vidarte, F. J. (2009). *Guerra y filosofía*. Valencia, Tirant Lo Blanch.

Gerbaudo, P. (2023). Populismo y redes sociales: ¿una afinidad electiva? [en línea]. En: Guerrero-Solé, F., Mas-Manchón, L. y Virós I Martín, C. (eds.). *Populismo de extrema derecha y redes sociales. ¿El futuro de la democracia en juego?* Creative Commons. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://repositori.upf.edu/server/api/core/bitstreams/51cec47b-e2d9-4eaa-beff-02d3a9d41ab8/content

Gilli, A. (2019). Preparing for "NATO-mation": the Atlantic Alliance towards the age of artificial intelligence [en línea]. NATO Defense College. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.ndc.nato.int/download/preparing-for-nato-mation-the-atlantic-alliance-toward-the-age-of-artificial-intelligence/

Gottfried, J. y Shearer, E. (2016). News use across social media platforms. Pew Research Centre & Knight Foundation. [Consulta: 2025]. Disponible en: http://www.journalism.org/2016/05/26/news-use-across-social-media-platforms-2016/

Gratius, S. y Rivero, Á. (2018). Más allá de la izquierda y la derecha: populismo en Europa y América Latina [en línea]. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*. N.º 119, pp. 35-61. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.cidob.org/publicaciones/mas-alla-izquierda-derecha-populismo-europa-america-latina

La Trivial. (2024). Laclau el teórico del populismo [en línea]. *Filosofía&CO*. [Consulta: 2025]. Disponible en: https://filco.es/laclau-diez-claves-populismo/

Lenoir-Grand Pons, R. (2017). Cuando la información busca desestabilizar el enemigo [en línea]. *La Grieta.* [Consulta: 2025]. Disponible en: http://lagrietaonline.com/cuando-la-desinformacion-busca-desestabilizar-al-enemigo/

Manrique, J. L. (2016). Populismo y posverdad, ¿Solo tendencias? [en línea]. *Revista Inmanencia:* Revista del Hospital Interzonal General de Agudos HIGA Eva Perón. Editorial, 5(1) 161-165.

Marina, J. A. (2017). Porque la sociedad de la información está a punto de fracasar [en línea]. *El Confidencial*. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/educacion/2017-06-27/sociedad-informacion-fracaso_1405499/

Merchan Gabaldon, F. (2017). Verdad frente a posverdad*. La Tribuna del País Vasco.*

Prior, H. (2021). Populismo digital y desinformación en tiempos de posverdad [en línea]. *Communication & Society.* 34(4), pp. 49-64. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/355062496_Populismo_digital_y_desinformacion_en_tiempos_de_posverdad

Rivera Magos, S. y González Pureco, G. (2024). Populismo, desinformación y polarización política en la comunicación en redes sociales de los presidentes populistas latinoamericanos [en línea]. Revista Mexicana de Opinión Pública.

N.º 36, pp. 79.107. [Consulta: 2026]. Disponible en: https://revistas.unam.mx/index.php/rmop/article/view/86828

Torre, Carlos de la. (2022). Populismo: estrategias conceptuales y debates [en línea]. *RIPS: Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*. 21(2). [Consulta: 2026]. Disponible en: https://revistas.usc.gal/index.php/rips/article/view/8791/12448

Vosoughi, S., Roy, D. y Aral, S. (2018). The Spread of true and false news *on line*. *Science*. 359(6380), pp. 1146-1151. DOI: 10.1126/science.aap9559

*Federico Aznar Fernández-Montesinos**
Capitán de fragata de la Armada (DEM).
Analista del Instituto Español de Estudios Estratégicos

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

boie3

Documentos

OPINIÓN

índice



Documentos

OPINIÓN

Opinión

653 Del Heartland al cerco marítimo Euroatlántico: Rusia atrapada por el mar. José Ignacio Álvarez Chaigneau

667 El dilema de la multipolaridad o unipolaridad: la herencia del año 2025 al mundo. Leonardo Quijarro Santibáñez

679 La actualización de la Estrategia Marítima de la Alianza 2025. Gonzalo Vázquez Orbaiceta

694 La proyección estratégica de Rusia en el Sahel y su entorno regional. Andriy Ilkiv Zlesnyi

713 El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur: la construcción de un futuro compartido. Ramón Casilda Béjar

731 «¿A la vanguardia?»: la visión china de las relaciones con España y sus implicaciones. Álvaro Tejero García

749 Geoestrategia, una renovada atención. David Cuesta Vallina

762 Westfalia en la era de la competencia estratégica: el caso venezolano. Miguel Ángel Melián Negrín

778 Ya lo dijo Napoleón, para ganar la guerra hacen falta tres cosas: innovación, innovación e innovación. Zacarias Hernández Calvo

797 Libia (2011-2025): anatomía de un fallo estratégico y sus secuelas en la seguridad del flanco sur. Sergio Estrada González

811 Desdibujar el umbral: zona gris, atribución y coerción acumulativa. Guillem Colom Piella

824 El declive de una economía basada en el petróleo barato. Ana Serrano Oñate

846 La agricultura como eje de la nueva geopolítica. Sergio Soler Porras

865 Europa ante la peligrosa encrucijada de la OTAN: defensa colectiva, autonomía estratégica y el paradigma Trump 2.0. José Luis Pontijas Calderón

882 Del terrorismo ideológico al actor híbrido: la convergencia crimen-terror en el Sahel y la expansión yihadista hacia el golfo de Guinea. Dídac Burgueño Mallo

901 ¿La sahelización del golfo de Guinea?. Audry Gadea Fernández Lévèder

921 EE. UU. y la energía como arma geoeconómica: Venezuela, Irán y la competitividad de la industria china. Alberto Pérez Rodríguez
942 España ante la flota fantasma rusa: riesgos y amenazas. Eduardo Carballido Gómez
959 Energía, seguridad y cooperación cívico-militar. Oliverio Álvarez Alonso
975 La guerra ruso-ucraniana: mutación estratégica de un conflicto existencial. Miguel Ángel Pérez Franco
989 EE. UU. y Rusia votan en las elecciones de Armenia. Rafael Santiago Orti
1003 El Espacio de la Iberofonía y la geopolítica del español. Frigdiano Álvaro Durántez Prados
1018 Terrorismo en Perú: del PCP-Sendero Luminoso al Militarizado Partido Comunista del Perú
1033 Adiós New START. Del control y el equilibrio nuclear a la opacidad y la disuasión por capacidades. David Corral Hernández
1044 Los puertos españoles como infraestructura crítica para la autonomía energética europea: el caso del hidrógeno verde. Tomás García-Figueras
1062 Equilibrio de poder e intervención limitada en el conflicto entre Estados Unidos e Irán. Daniel Saurín Martínez
1078 El conflicto fronterizo actual entre Colombia y Perú. César Fernández Madrid
1096 Geopolítica del siglo XXI analizada según los clásicos, una visión renovada. Vicente Gonzalvo y David Cuesta
1118 Geopolítica de la deforestación en la Amazonía brasileña: seguridad, mercados globales y crimen organizado. Sebastián Chumbe Checa
1135 Asegurar la retaguardia para competir en Asia: el pivote hemisférico en la estrategia estadounidense frente a China. Guillermo Gómez Moreno
1152 Guerra entre Afganistán y Pakistán. Los talibanes paquistaníes como factor de discordia. Javier Ruiz Arévalo
1166 Los «secretarios privados» en la política china: la arquitectura invisible del poder. Xulio Ríos
1181 La estrategia de la Administración Trump frente a la inestabilidad global: implicaciones geopolíticas y marítimas. Juan Carlos Martín Torrijos
1206 Conflicto multidominio y guerra híbrida en el siglo XXI. Carlos Galán Cordero
1225 Lord Palmerston: dos siglos después, los intereses nacionales vuelven a mandar. José Ignacio Álvarez Chaigneau
1239 El Plan Mattei como instrumento de proyección estratégica italiana en África. Clara Núñez Vázquez
1259 ¿Vasallaje o amistad? El nuevo Cisma de Occidente. Héctor Sánchez Cuadros
1283 Irán, Ormuz y los límites del poder coercitivo. Alejandro Mackinlay

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

37/2026 6 de abril de 2026



*José Ignacio Álvarez Chaigneau**

Del Heartland al cerco marítimo Euroatlántico: Rusia atrapada por el mar

Del Heartland al cerco marítimo Euroatlántico: Rusia atrapada por el mar

Resumen:

Rusia invadió Ucrania para alejar a la OTAN y reconstituir una zona de amortiguación; el mar la desmintió. El Báltico pasó a ser un mar interior aliado con Finlandia y Suecia, sus rutas de comunicación marítima (SLOC) y accesos quedaron bajo una densa malla de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR), así como de coordinación aeronaval. La Convención de Montreux cerró la válvula entre el mar Negro y el Mediterráneo, y el tránsito en superficie del B-261 Novorossiysk (2025) simbolizó la pérdida de sigilo y maniobra de la flota rusa en corredores vigilados. En paralelo, Alemania superó el 2 % del PIB en defensa y aportó masa crítica a la OTAN, incluido el flanco marítimo oriental, reequilibrando el pilar europeo. Desde la geopolítica, la geoestrategia y la oceanopolítica, el artículo muestra cómo los estrechos, las SLOC y la infraestructura submarina reconfiguran la disuasión, y extrae lecciones para el planeamiento, la conducción y la inteligencia navales en teatros densamente sensorizados.

Palabras clave:

Oceanopolítica, OTAN, Kaliningrado, Báltico.

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 Heartland to the Euro-Atlantic maritime encirclement: Russia trapped by the sea

Abstract:

Russia invaded Ukraine to push NATO back and reconstitute a buffer zone; the sea proved Moscow wrong. With Finland and Sweden joining the Alliance, the Baltic Sea has effectively become an allied inner sea, its sea lines of communication (SLOCs) and access routes falling under a dense network of intelligence, surveillance, and reconnaissance (ISR) assets and integrated air–maritime operations. The Montreux Convention effectively shut the valve between the Black Sea and the Mediterranean, and the surfaced transit of the B-261 Novorossiysk in 2025 symbolized the loss of stealth and freedom of maneuver for the Russian fleet along heavily monitored corridors. Meanwhile, Germany exceeded the 2-percent-of-GDP benchmark in defense spending and contributed critical mass to NATO, including on its eastern maritime flank, helping to rebalance the European pillar. From the perspectives of geopolitics, geostrategy, and oceanopolitics, this article analyzes how straits, SLOCs, and subsea infrastructure are reshaping deterrence and distills lessons for naval planning, operations, and intelligence in sensor-saturated theaters.

Keywords:

Oceanopolitics, NATO, Kaliningrad, Baltic.

«Rusia es un acertijo envuelto en un misterio dentro de un enigma»
Winston Churchill, BBC, 1939

Introducción: cuando el Heartland[1] dio la espalda al mar

El Kremlin presentó la invasión de Ucrania en 2022 como una corrección histórica y un movimiento de seguridad: alejar a la OTAN y recuperar «profundidad estratégica» en su flanco occidental. La Asamblea General de la ONU condenó la agresión en su 11.ª Sesión Especial de Emergencia (A/RES/ES-11/1, 2 de marzo de 2022), y la Corte Internacional de Justicia (CIJ) ordenó medidas temporales para cesar las operaciones (ICJ, 2022), dotando así de la debida legitimidad internacional a la respuesta aliada (UNGA, 2022).

El efecto geoestratégico, sin embargo, fue un búmeran. La adhesión de Finlandia (4 de abril de 2023) y de Suecia (7 de marzo de 2024) a la OTAN ha transformado el mar Báltico en un espacio prácticamente circundado por Estados aliados, *de facto* un «mar interior» de la Organización. Sus accesos críticos se encuentran hoy bajo vigilancia reforzada y cuentan con una densa malla de sensores, plataformas y procedimientos interoperables, lo que eleva significativamente la dificultad de cualquier intento ruso de operar en el área sin ser detectado, seguido o disuadido (NATO, 2023, 2024).

En lenguaje oceanopolítico, la potencia continental —sin una política marítima robusta— descubrió que su profundidad terrestre podía convertirse en profundidad de encierro.

Por qué Rusia (Putin) fue a la guerra: seguridad, historia y error de cálculo

Teniendo en cuenta los aspectos de seguridad y el relato histórico, la narrativa presidencial de Putin del 2021 implicaba la unidad histórica entre rusos y ucranianos, sirviendo de plataforma ideológica para deslegitimar la estatalidad de Kiev y encuadrar una operación «correctiva» hacia el oeste. A esa construcción se añadió la lógica de la seguridad: impedir la gravitación euroatlántica de Ucrania y, en consecuencia, alejar a la OTAN de su frontera. El resultado empírico fue el inverso: se reforzó la cohesión aliada

[1] Concepto geopolítico formulado por Halford J. Mackinder para designar el «corazón continental» de Eurasia —el gran espacio terrestre inaccesible o difícilmente accesible al poder marítimo— cuya posesión otorgaría una ventaja estratégica decisiva sobre la «Isla Mundial» (Eurasia + África) (Mackinder, 1904).

y se amplió el perímetro de la OTAN en el Báltico, una consecuencia marítima que el Kremlin, a todas luces, subestimó (NATO, 2023, 2024).

En el plano jurídico-político, aunque el derecho internacional no detiene tanques, sí ordena y disciplina la acción de las coaliciones. La resolución ES-11/1 – UNGA[2] de la Asamblea General de la ONU y las medidas provisionales dictadas por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso Allegations of Genocide (Ukraine v. Russian Federation) no fueron solo gestos simbólicos: ayudaron a estructurar un consenso amplio y dieron un fundamento de legitimidad común a la arquitectura de sanciones, al apoyo militar a Ucrania y a la coordinación multinivel entre Estados y organizaciones (UNGA, 2022; CIJ, 2022). En un contexto de competencia entre potencias, esa legitimidad se convierte en una verdadera variable operativa: condiciona el acceso a bases y corredores logísticos, facilita o restringe tránsitos aéreos y marítimos, influye en la formulación de las reglas de empleo de la fuerza (ROE) y reduce los costos políticos de la cooperación técnico-militar. Dicho en simple: las unidades avanzan con combustible y munición, pero también con permisos de tránsito, sobrevuelo, puertos abiertos y socios dispuestos; sin legitimidad jurídica y política, ese apoyo se encarece o se desvanece.

El mar que subestimó Moscú

Un vector que Moscú subestimó fue el régimen de los estrechos turcos, fijado por la Convención de Montreux[3] (Suiza, 1936). El 28 de febrero de 2022, Ankara anunció la aplicación del artículo 19: se restringía el paso de buques de guerra de Estados beligerantes por el Bósforo y los Dardanelos, autorizándose únicamente el retorno a sus puertos base. La medida, comunicada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y refrendada por la Presidencia, constituyó un acto de neutralidad activa[4]: Turquía no se alineó con ninguno de los contendientes, pero sí hizo valer con firmeza un instrumento jurídico internacional que introdujo un cambio operativo significativo en la guerra

[2] Undécima Sesión Especial de Emergencia (Emergency Special Session) de la United Nations General Assembly (UNGA) - Asamblea General de las Naciones Unidas.
[3] Convención relativa al régimen de los estrechos: Garantizar la libertad de paso y navegación por los estrechos turcos, respetando la soberanía de Turquía y estableciendo diferencias según el estado de paz o guerra (Montreux, 1936. League of Nations Treaty Series. Relativa al régimen de los estrechos).
[4] «Postura estratégica que no es pasiva ni indiferente, sino proactiva, basada en valores, enraizada en la no-alineación, la no-intervención y la desmilitarización… Este nuevo paradigma de neutralidad tiene como objetivo ser funcional a la afirmación de una gobernanza decididamente orientada hacia la paz y los derechos humanos». PAPISCA, A. *Active Neutrality with the New International Law: Reflections from a Politics of Law Perspective*. Vol. 1. Peace Human Rights Governance, 2017.

marítima rusa: «Turquía aplicará, con transparencia, todas las disposiciones de la Convención de Montreux», declaró el ministro de Relaciones Exteriores Mevlüt Çavuşoğlu, en una entrevista televisiva. «La Convención de Montreux regula el paso de los buques de guerra, y Turquía la ha aplicado de forma meticulosa desde su firma… El artículo 19 es muy claro», subrayó.

La activación del artículo 19 de la Convención de Montreux convirtió al estrecho en una compuerta estratégica: al cerrarse para los buques de guerra de los Estados beligerantes —salvo retorno a sus bases—, la Flota rusa del mar Negro perdió su elasticidad interteatros. Se cortó la continuidad con el Mediterráneo, se interrumpió la movilidad entre flotas y se anuló la rotación de unidades entre Sebastopol y Tartus; a la vez, desapareció la opción de refuerzos hacia el Mediterráneo oriental (Konrad, 2025)[5].

En términos de arte operacional, ello quebró la línea de sostenimiento que Moscú venía explotando desde su intervención en Siria en 2015[6], basada en el flujo continuo de buques a través de los estrechos turcos para abastecer Tartus y mantener una presencia naval en el Mediterráneo oriental, y forzó la reorganización del dispositivo naval sobre líneas interiores, degradando su capacidad de proyección y libertad de maniobra. El saldo político-estratégico fue inequívoco: Turquía, amparada en Montreux, quedó como árbitro *de facto* del equilibrio naval entre el mar Negro y el Mediterráneo.

A nivel geoestratégico, la medida evidenció la vulnerabilidad marítima estructural de Rusia, dependiente de pasos controlados por terceros. El cierre funcional que habilita Montreux transformó el mar Negro en un teatro semicerrado, donde las líneas de comunicación marítima (SLOC[7]) quedaron condicionadas por una potencia ajena al conflicto, lo que, en términos de poder marítimo clásico, equivale a ceder la iniciativa. Desde la perspectiva de la oceanopolítica, el efecto fue doble: además del control del espacio, se afectó el sistema de flujos —comercio, energía y datos— que discurre por cables submarinos, gasoductos e interconexiones eléctricas marinas, así como por terminales de gas natural licuado (GNL) y nodos portuarios. La gobernanza y vigilancia

[5] KONRAD, J. «Resilient Sea Lines: A Chokepoint Risk Ledger 2013-2023». Obtenido de Center for Naval Warfare Studies-U.S. Naval War College. 2025.
[6] Rusia intervino militarmente en Siria el 30 de septiembre de 2015, desplegando aviación y medios navales para sostener al régimen de Bashar al-Asad, asegurar sus bases en Tartus y Hmeimim y reafirmar su condición de potencia capaz de proyectar fuerza en el Mediterráneo oriental, en un contexto de creciente aislamiento tras la crisis de Ucrania de 2014.
[7] Sea lines of communication. Líneas de comunicaciones marítimas (OTAN, AAP-06 NATO Glossary of Terms and Definitions).

aliada (MDA/ISR)[8] sobre esa infraestructura crítica submarina incrementaron la resiliencia del lado de la OTAN y elevaron el costo operativo para Moscú, empujándola a operar sobre líneas interiores. Turquía, al amparo del tratado, se consolidó así como regulador del equilibrio naval y custodio de la válvula geoestratégica que conecta el Heartland euroasiático con el Mediterráneo (Pedrozo, 2022; USNI, 2022).



Buque de guerra ruso Korolev de la clase Ropucha atraviesa el mar del Bósforo camino al mar Negro en una imagen de abril del año 2024. Imagen: Murad Sezer/REUTERS.

Alemania sale de la inercia

La invasión rusa de Ucrania en 2022 marcó un punto de inflexión histórico para Alemania. Durante décadas, Berlín había mantenido una política de defensa contenida, centrada en el poder económico y en el multilateralismo diplomático. Sin embargo, el cambio del entorno estratégico —la guerra en Europa y la presión de EE. UU. por una partición más equitativa de responsabilidades dentro de la OTAN— llevó al Gobierno alemán a redefinir todas sus prioridades de seguridad.

[8] En la doctrina aliada, la conciencia del dominio marítimo (Maritime Domain Awareness, MDA) alude a la comprensión efectiva de todo aquello asociado al dominio marítimo que pueda afectar la seguridad, la defensa, la economía o el medio marino, integrando información procedente de sensores, agencias civiles y actores privados. A su vez, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (ISR) designa el conjunto integrado de capacidades, sensores, plataformas y procesos destinados a obtener, vigilar y reconocer información sobre fuerzas, actividades e infraestructuras en el teatro de operaciones, para transformarla en inteligencia útil para la toma de decisiones operacionales y estratégicas (OTAN, AAP-06 NATO *Glossary of Terms and Definitions*; Joint Chiefs of Staff, JP 2-0 *Joint Intelligence*).

En 2024, por primera vez desde los años noventa, Alemania alcanzó el 2 % del producto interior bruto (PIB) en gasto de defensa, cumpliendo así con el compromiso asumido dentro de la Alianza. Ese esfuerzo se tradujo en un presupuesto militar cercano a 88.500 millones de dólares, lo que la convirtió en el mayor inversor en defensa de Europa y el cuarto del mundo. Dentro de la OTAN, pasó a ocupar el segundo lugar en gasto total, solo detrás de lo que invierte Estados Unidos.

Más allá de las cifras, dicho por el canciller Olaf Scholz, este viraje simboliza el fin de la «era de contención» alemana y el comienzo de una etapa de rearme estructural y modernización de la Bundeswehr[9], sustentada por un fondo especial de 100.000 millones de euros (Sondervermögen, fondo especial o patrimonio especial).

Con el Zeitenwende (cambio de época), Berlín asumió que la seguridad europea exigía autonomía estratégica, rearme estructural y compromiso activo dentro de la OTAN y la Unión Europea (UE). El término pasó así de ser una expresión política a convertirse en una doctrina de transformación integral que abarca: (a) incremento sostenido del gasto en defensa (≥ 2 % del PIB); (b) creación del fondo extraordinario / Sondervermögen der Bundeswehr (100.000 millones €); (c) modernización tecnológica y digitalización militar; y (d) el refuerzo de la disuasión en el flanco oriental de la OTAN (Reuters, 2025; SIPRI, 2025; NATO, 2024).

En cuanto a metas geopolíticas, el Zeitenwende simboliza el retorno de Alemania al poder duro como pilar de la defensa europea, suponiendo el reconocimiento de que la seguridad ya no puede delegarse en EE. UU., que el equilibrio continental depende de la masa crítica europea, y que la defensa es parte esencial de la soberanía política.

La nueva postura de defensa alemana no se limita al aumento presupuestario; también implica el despliegue de fuerzas blindadas permanentes fuera de su territorio, asumiendo un rol de disuasión avanzada en el flanco oriental de la OTAN. En efecto, en junio de 2023 el ministro de Defensa, Boris Pistorius, anunció el despliegue de una brigada blindada alemana —aproximadamente 4.800 efectivos— en Lituania, en el marco de la Enhanced Forward Presence (eFP) de la Alianza.

[9] Nombre oficial de las Fuerzas Armadas de la República Federal de Alemania, creadas en 1955, tras el ingreso del país en la OTAN.

Esta fuerza incluye unidades de tanques Leopard 2, infantería mecanizada, artillería y apoyo logístico, con infraestructura y familias trasladadas de manera permanente al territorio báltico. Su propósito es inequívoco: establecer una línea de disuasión tangible frente a Rusia, en la que un ataque contra cualquiera de los Estados bálticos equivalga, en los hechos, a atacar a soldados alemanes y, por extensión, a la OTAN en su conjunto.

En clave analítica, representa la transición de una Alemania económica a una Alemania estratégica, consciente de que su propia prosperidad y estabilidad interior dependen de un entorno seguro y de su disposición a actuar como potencia de primer orden.

La oceanopolítica en el siglo XXI y sus efectos para Rusia

La oceanopolítica, en su formulación original, ubica al mar como un continuo estratégico donde se cruzan comercio, energía, cables, puertos y SLOC. Un Estado que concibe el mar únicamente como frontera física reduce su propia proyección. En cambio, aquel que lo entiende como un sistema interconectado, por el que circulan recursos, energía, comercio e información, adquiere la capacidad de influir sobre los flujos que sostienen el poder global (Martínez Busch, 1993)[10].

Para Rusia, justamente, el mapa marítimo se ha convertido en una trampa de hielo y sensores. El Ártico permanece parcialmente cerrado por la estacionalidad del hielo; el Báltico se transformó en un mar interior aliado tras el ingreso de Finlandia y Suecia a la OTAN; el mar Negro está estrangulado por las restricciones de Montreux; y el Mediterráneo oriental es un tablero politizado, donde el acceso depende de terceros. En este escenario, solo las costas del Lejano Oriente, con Vladivostok como salida hacia el Pacífico, otorgan a Moscú un margen limitado de libertad de acción marítima y estratégica.

La situación anterior se ve agravada y se entrecruza operativamente con el incidente del submarino B-261 Novorossiysk (Proyecto 636.3, Improved Kilo)[11], detectado entre el 7 y

[10] Almirante Jorge Martínez Busch (1936–2011) fue comandante en jefe de la Armada de Chile entre 1990 y 1997, y es reconocido como el principal formulador del pensamiento oceanopolítico chileno contemporáneo.

[11] Submarinos Proyecto 636.3: son plataformas de propulsión diésel-eléctrica desarrolladas por Rusia para operaciones litorales y en mares semicerrados, destacadas por su bajo nivel de ruido y capacidad de ataque con misiles Kalibr. Sin embargo, carecen de propulsión independiente del aire (Air-Independent Propulsion), lo que limita su autonomía a unos 45 días de patrulla y los hace dependientes del apoyo logístico frecuente. Estas restricciones, sumadas a la densidad de sensores y vigilancia en teatros como el Báltico, reducen su tiempo efectivo de permanencia y aumentan su exposición táctica (NTI, 2024; The National Interest, 2024; USNI, 2023).

el 15 de octubre de 2025, mientras navegaba en superficie frente a la Bretaña francesa. Acompañado por un remolcador ruso y monitoreado por unidades aliadas durante su paso por el canal de la Mancha, el mar del Norte y hacia el Báltico, el hecho reveló la exposición operacional del componente submarino ruso en tránsitos extendidos y confirmó la superioridad del entramado ISR aliado en la vigilancia de los corredores marítimos estratégicos del Atlántico y el Báltico.

La Royal Navy informó de una operación de tres días de la fragata HMS Iron Duke con su helicóptero AW159 Wildcat, en coordinación con la OTAN (Royal Navy, 2025). El Ministerio de Defensa de los Países Bajos señaló que el buque hidrográfico HNLMS Luymes (A803) tomó el relevo en la zona económica exclusiva (ZEE) neerlandesa (Netherlands MoD, 2025). Autoridades y prensa resumieron la lógica aliada en una potente frase: «We. Are. Watching.» (estamos observando), mientras el entonces secretario general de la OTAN ironizaba públicamente sobre un submarino 'cojo', visibilizando la sorprendente pérdida de sigilo (Reuters, 2025).

Desde la perspectiva de la inteligencia operacional, cada milla navegada representó una oportunidad para la recolección de información procedente de múltiples fuentes: el sonido del submarino permitió caracterizar sus firmas acústicas; las variaciones térmicas y las emisiones electrónicas revelaron su actividad y tipo de propulsión; mientras que las observaciones visuales y de vídeo obtenidas desde aeronaves, buques y satélites ofrecieron un seguimiento continuo de su posición y entorno táctico. La integración de estas fuentes reforzó la conciencia situacional aliada, permitiendo consolidar un Panorama Operacional Común (COP) de alta resolución en ese teatro de operaciones.

En efecto, en un Báltico densamente sensorizado, un submarino de la clase Kilo en superficie pierde toda negación plausible: sus antenas, la estela y el régimen de máquinas se convierten en observables que alimentan el COP en tiempo casi real.

Kaliningrado: enclave administrado por el entorno

Kaliningrado es un enclave ruso encajado entre Polonia y Lituania; ha sido durante décadas un nodo A2/AD[12], con sistemas S-300/S-400, misiles balísticos tácticos

[12] A2/AD = Anti-Access/Area Denial (antiacceso/negación de área).

Iskander-M y defensas costeras Bastion-P, además de ser la principal base de la Flota del Báltico[13].

Pero la misma geografía que lo hace valioso también lo encierra. La «Brecha de Suwałki»[14] concentra la atención terrestre como punto crítico que conecta a los Estados bálticos con el resto de la OTAN, mientras que el anillo marítimo-aéreo aliado, reforzado tras la incorporación de Suecia y Finlandia, convierte el Báltico en un espacio cada vez más vigilado y reduce los márgenes de acceso marítimo y de resiliencia logística del enclave.

En el plano energético y logístico, el desenganche de los Estados bálticos del anillo BRELL[15] y su sincronización con la red eléctrica de Europa continental han incrementado la insularización de Kaliningrado, obligando a Rusia a garantizar su suministro eléctrico en modo casi «isla», y perdiendo visibilidad y capacidad de influencia sobre las redes bálticas.

A ello se suman las restricciones y cuotas al tránsito ferroviario de mercancías sancionadas, incluidos combustibles y productos petrolíferos, a través de Lituania, así como los controles adicionales de Polonia, que han introducido fricción estructural en la línea de comunicaciones terrestre con la metrópoli.

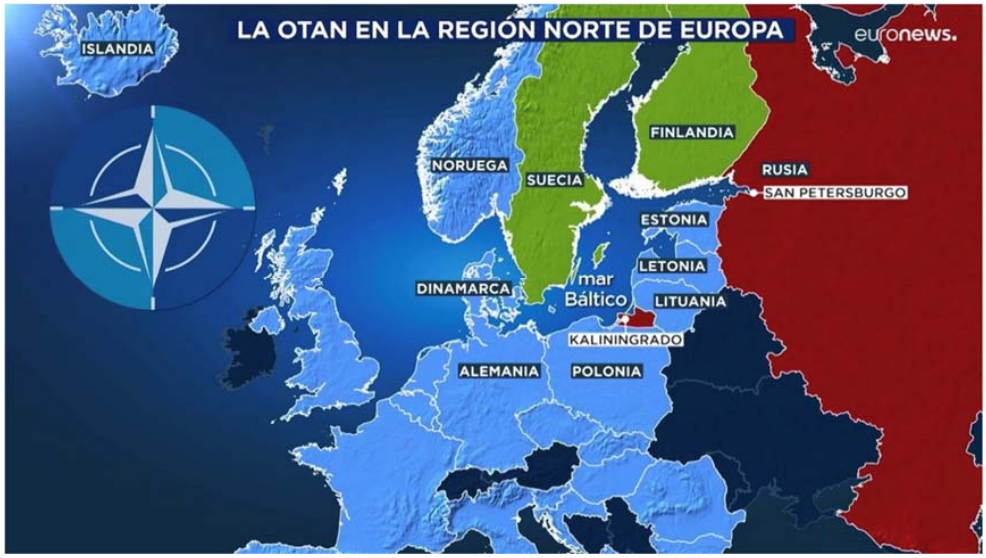
La alternativa de apuntalar el abastecimiento mediante GNL y tráfico marítimo en el Báltico tampoco es neutra: sigue expuesta a las condiciones de hielo invernales, a la necesidad de rompehielos y a posibles restricciones en ventanas portuarias y de seguros, en un mar donde hasta un 40–45 % de la superficie puede presentar hielo en los picos de la temporada. En conjunto, Kaliningrado mantiene la capacidad de disuasión regional, pero cada vez más condicionada por vulnerabilidades logísticas, energéticas y

[13] Sistemas A2/AD de Kaliningrado. La región integra una red de defensa escalonada compuesta por los sistemas S-300 y S-400 «Triumf», misiles antiaéreos de medio y largo alcance capaces de interceptar aeronaves, misiles de crucero y ciertos vectores balísticos hasta aproximadamente 400 km; los Iskander-M (SS-26 «Stone»), misiles balísticos tácticos con alcances en torno a los 500 km; y los sistemas de defensa costera K-300P Bastion-P, diseñados para el empleo de misiles antibuque P-800 Oniks desde plataformas móviles terrestres. En conjunto, estos vectores conforman una «burbuja» A2/AD que cubre gran parte del mar Báltico, el corredor de Suwałki y sectores del espacio aéreo polaco, otorgando a Rusia una significativa capacidad disuasoria y de negación del teatro.

[14] Corredor fronterizo de aproximadamente 65 km entre Polonia y Lituania que conecta los Estados bálticos con el resto de la OTAN. Flanqueado por Kaliningrado (Rusia) y Bielorrusia, su control es decisivo para la libertad de movimiento aliada en el noreste europeo y constituye el punto de mayor vulnerabilidad terrestre de la Alianza.

[15] Sistema de interconexión eléctrica formado por Bielorrusia, Rusia, Estonia, Letonia y Lituania, operativo desde 2001. Durante dos décadas, mantuvo a los Estados bálticos sincronizados con la red eléctrica rusa, generando dependencia estructural. Su desenganche y sincronización con la red europea (ENTSO-E) constituye un hito en la seguridad energética regional.

de acceso que la OTAN puede modular sin necesidad de combatir directamente los sistemas A2/AD desplegados en el enclave.



Países de la OTAN que rodean el Báltico

Efectos operacionales en la maniobra marítima de Rusia

Desde la perspectiva operacional, la guerra de Ucrania y sus derivadas marítimas han transformado la estructura misma del poder naval ruso. Tres factores —la restricción de los estrechos turcos, la situación del enclave de Kaliningrado y la exposición del submarino Novorossiysk— evidencian una pérdida de elasticidad estratégica, entendida como la capacidad de proyectar y sostener fuerzas entre teatros marítimos interconectados.

En primer lugar, la aplicación del artículo 19 de la Convención de Montreux (1936) por parte de Turquía, desde febrero de 2022, cerró la conexión funcional entre el mar Negro y el Mediterráneo, interrumpiendo la movilidad interflotas de la Armada rusa. Este acto, jurídicamente legítimo y estratégicamente calculado, fragmentó el dispositivo naval ruso en flotas regionales aisladas: la del mar Negro, la del Báltico, la del Norte y la del Pacífico. Al perder capacidad de refuerzo y rotación, Moscú vio reducida su profundidad estratégica marítima, quedando su fuerza naval confinada a mares semicerrados y dependiente de líneas interiores.

En segundo término, el enclave de Kaliningrado pasó de ser un bastión A2/AD a un enclave operativo bajo presión. La adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN cerró el arco norte del Báltico, densificando el entramado de sensores ISR y limitando el margen de maniobra ruso. Las rutas logísticas del enclave —marítimas, ferroviarias y energéticas— se tornaron vulnerables: la sincronización eléctrica báltica con la red europea (desenganche del anillo BRELL), los controles polacos y lituanos, y la pérdida de rutas de abastecimiento marítimo seguras redujeron su autonomía estratégica.

Actualmente, Kaliningrado conserva una capacidad de disuasión nada despreciable gracias al entramado A2/AD compuesto por los sistemas S-300/S-400, los misiles balísticos tácticos Iskander-M y las baterías costeras Bastion-P, que le permiten amenazar el espacio aéreo del Báltico, el corredor de Suwałki y nodos críticos en territorio OTAN. Sin embargo, esa capacidad descansa sobre bases logísticas y energéticas crecientemente frágiles: el enclave depende de «ventanas» marítimas controladas (tráfico a través del mar Báltico, vulnerable a bloqueo e ISR aliado) y de corredores ferroviarios y viales que cruzan Lituania, sujetos a restricciones y presiones políticas en el contexto de sanciones y tensiones con la Unión Europea. A ello se añade que la desconexión de los Estados bálticos del anillo BRELL y su sincronización plena con la red eléctrica europea ha obligado a Rusia a garantizar la autosuficiencia energética de Kaliningrado al margen del sistema regional que antes controlaba, incrementando la exposición del enclave a cortes, sabotaje de infraestructura submarina y a una mayor huella de vulnerabilidad estratégica en el dominio energético.

A lo anterior se suma este tercer factor: el caso del submarino B-261 Novorossiysk, cuyo tránsito desde el Atlántico al Báltico, en octubre de 2025, fue seguido por una operación de seguimiento aliada bajo la consigna «We. Are. Watching.», ofreciendo múltiples datos, pero operacionalmente el resultado fue el colapso del sigilo táctico, demostrando que, en un entorno densamente sensorizado, un submarino diésel-eléctrico pierde su invisibilidad en tránsito prolongado. Su debilidad no es el diseño, sino la sostenibilidad: autonomía logística limitada, dependencia de apoyo y exposición creciente fuera de bases seguras.

El efecto combinado de estos factores es una fragmentación estructural del poder marítimo ruso. La Federación enfrenta un sistema naval segmentado, con flotas aisladas, movilidad interteatros restringida y una capacidad de disuasión marítima degradada por la observación persistente y la vulnerabilidad logística. En términos doctrinarios, se trata de una interiorización forzada del poder naval: Rusia actúa como potencia

continental con flotas atrapada entre la geografía, la legalidad marítima y la superioridad ISR aliada.

Si el escritor estadounidense Tom Clancy, célebre por sus novelas de espionaje e inteligencia militar, hubiera escrito esta historia en 2025, la escena inicial comenzaría con la silueta de un submarino clase Kilo emergiendo en las frías aguas del Canal, donde las cartas náuticas trazan las rutas más vigiladas de Europa. Sobre él, un helicóptero Wildcat rompería el silencio del cielo bajo un manto de nubes densas, mientras en los centros de operaciones, los ecos de radar se alinean como piezas de un rompecabezas que anticipa el desenlace. El 'villano' no sería un capitán rebelde, sino la fricción logística de una potencia continental que intenta respirar en mares controlados por aliados. La lección no vendría de explosiones, sino de inteligencia persistente y vigilancia constante. Tres palabras lo resumen: «We. Are. Watching.» — tres palabras que transformaron el silencio del océano en inteligencia operativa.

Conclusiones

1. Rusia fue a la guerra para alejar a la OTAN de sus fronteras, pero terminó acercándola a su propia línea de flotación. La invasión de 2022 desencadenó una reacción en cadena que reconfiguró el equilibrio euroatlántico: el mar Báltico dejó de ser frontera y pasó a ser mar interior aliado; Turquía reafirmó su papel de árbitro de los estrechos, aplicando Montreux con precisión; y Alemania abandonó su inercia histórica, transformando su peso económico en masa crítica de defensa bajo la Zeitenwende.
2. El resultado estratégico para Moscú es una fragmentación funcional de su poder marítimo. La Flota del mar Negro permanece confinada; la del Báltico, cercada; y la del Norte, limitada por condicionantes logísticos y de tránsito entre flotas. La pérdida de movilidad interteatros, pilar del arte operacional naval, ha interiorizado el poder ruso: de una marina de proyección ha pasado a una marina de contención, obligada a operar bajo observación persistente y con dependencia creciente de líneas interiores.
3. En esa ecuación, Kaliningrado encarna la paradoja de la fortaleza cercada: un enclave con un potente sistema de defensa, pero cuya autonomía energética y logística depende de infraestructuras controladas por terceros. El desenganche del anillo BRELL, los corredores restringidos y la sincronización eléctrica báltica con Europa

continental muestran que el poder, en el siglo XXI, se mide tanto en conectividad y resiliencia como en arsenales.

4. El episodio del B-261 Novorossiysk sintetiza el cambio de época: un submarino concebido para desaparecer, obligado a navegar a la vista y seguido por una cadena multinacional de inteligencia, vigilancia y reconocimiento (ISR). Lo que antes era sigilo táctico hoy es exposición estructural. La tecnología, el derecho marítimo y la interoperabilidad aliada han convertido el mar en un espacio de transparencia forzada, donde la sorpresa estratégica es cada vez más escasa.
5. La lección es clara: el Heartland de Mackinder no basta cuando los estrechos, las rutas y las líneas de comunicación marítima (SLOC) están gobernados por terceros. En la era de sensores, cables y flujos energéticos, la profundidad estratégica es líquida. La defensa eficaz se ejerce desde el mar hacia el sistema, no al revés. Se debe pensar el mar como sistema, no como frontera. La oceanopolítica es prolongación funcional del poder terrestre.
6. El siglo XXI no borró el mar del tablero geopolítico: lo volvió decisivo. Lo que ayer fue profundidad continental, hoy puede ser confinamiento líquido. Y en esa transición, Rusia ha redescubierto, a un costo histórico, que quien olvida el mar termina asfixiado por él.

*José Ignacio Álvarez Chaigneau**
Capitán de navío IM (R), PhD(c) Geografía e Historia
Profesor de la Academia de Guerra Naval, Chile

Documento
Opinión

38/2026 9 de abril de 2026

*Leonardo Quijarro Santibáñez**

El dilema de la multipolaridad o unipolaridad: la herencia del año 2025 al mundo

El dilema de la multipolaridad o unipolaridad: la herencia del año 2025 al mundo

Resumen:

El año 2025 finaliza como el epílogo de una hegemonía indiscutida, dando paso a un orden global fragmentado y altamente competitivo. Este nuevo escenario se caracteriza por la tensión entre un unilateralismo transaccional estadounidense, ejemplificado en su nueva «Flota Dorada», y el surgimiento de potencias como Rusia y China. Los conflictos en Ucrania y las maniobras como la «Misión Justicia» en Taiwán demuestran el agotamiento del multilateralismo y la parálisis operativa de la ONU. Actualmente, la tecnología avanzada y la diplomacia de fuego dictan las esferas de influencia, mientras los mecanismos tradicionales de gestión de crisis desaparecen. Como resultado, el mundo se enfrenta a un futuro incierto, donde el conflicto se convierte en el lenguaje primordial para redefinir el destino internacional.

Palabras clave:

Multipolaridad, unipolaridad, realismo, constructivismo, conflicto.

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

The dilemma of multipolarity or unipolarity: the legacy of 2025 to the world

Abstract:

Year 2025 concludes as the epilogue of undisputed hegemony, ushering in a fragmented and highly competitive global order. This landscape is defined by the tension between transactional U.S. unilateralism, exemplified by its new "Golden Fleet," and the emergence of powers like Russia and China. Conflicts in Ukraine and maneuvers like "Justice Mission" in Taiwan demonstrate the exhaustion of multilateralism and the UN's operational paralysis. Advanced technology and "fire diplomacy" now dictate spheres of influence, while traditional crisis management mechanisms disappear. Consequently, the world faces an uncertain future where conflict has become the primary language for redefining international destiny.

Keywords:

Multipolarity, Unipolarity, Realism, Constructivism, Conflict.

El mundo al terminar el año 2025: ¿más o menos seguro?

El cierre del año 2025 se presenta, ante la historia, como el probable epílogo de la era de la hegemonía indiscutida y el prefacio de un orden global fragmentado, donde la competencia entre potencias ha trascendido los canales diplomáticos tradicionales, para manifestarse en una serie de conflictos cinéticos y asimétricos. Durante la última semana de diciembre del año 2025, el sistema internacional fue testigo de una aceleración sin precedentes en la redefinición de las esferas de influencia. Desde las estepas de Europa del Este hasta las costas del Sudeste Asiático, pasando por el corazón del Sahel y el estrecho de Taiwán, las acciones militares registradas los días 28 y 29 de ese mes no representaron incidentes aislados, sino la culminación de un año marcado por el agotamiento del multilateralismo y el retorno de una *realpolitik*. El dilema central que

afronta la comunidad internacional —la persistencia de un unilateralismo transaccional frente al surgimiento de una multipolaridad competitiva— se manifiesta hoy en la capacidad de los actores estatales para imponer realidades sobre el terreno, mediante el uso de tecnología avanzada, el control de recursos energéticos y la reconfiguración de las alianzas de seguridad.

El frente euroasiático: la guerra de desgaste y la diplomacia de fuego

El conflicto en Ucrania, que ya completa su cuarto año de duración, ha experimentado una escalada cualitativa y cuantitativa importante en los días finales de 2025. El 28 de diciembre, Rusia lanzó una de las operaciones aéreas más masivas registradas desde el inicio de la invasión en 2022, empleando un arsenal combinado de 519 drones y 40 misiles de precisión[1,2]. Este ataque, dirigido primordialmente contra la capital, Kiev, y su infraestructura energética crítica, dejó a vastas zonas de la región sin suministro eléctrico ni calefacción en pleno invierno[3,4]. La sofisticación del ataque quedó evidenciada en el uso de misiles hipersónicos Kinzhal, proyectiles Iskander y misiles de crucero Kalibr, diseñados para saturar las defensas antiaéreas ucranianas[5].

Desde una perspectiva estratégica, el bombardeo del 28 de diciembre no fue solo un acto de guerra, sino una herramienta de presión diplomática. La operación se ejecutó apenas horas antes de que el presidente ucraniano Volodimir Zelenski se trasladara a Florida para una reunión de alto nivel con el mandatario estadounidense Donald Trump[6]. Este encuentro, destinado a discutir un marco para el fin de las hostilidades, se vio

[1] ANI News. «Russia strikes Kyiv with missiles, drones ahead of Trump-Zelenskyy meeting». 2025. https://www.aninews.in/news/world/europe/a-lot-can-be-decided-before-the-new-year-says-zelenskyy-ahead-of-talks-with-trump20251228190546/
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha 9 de febrero de 2026.
[2] INDIAN EXPRESS. «Russia strikes Ukraine's capital and kills at least 1 person a day before Zelenskyy-Trump meeting». 2025. https://indianexpress.com/article/world/russia-strikes-ukraines-capital-and-kills-at-least-1-person-a-day-before-zelenskyy-trump-meeting-10442577/
[3] RBC-UKRAINE. «Russian drone attack on Ukraine overnight leaves several strikes despite air defenses». 2025. https://newsukraine.rbc.ua/news/russian-drone-attack-on-ukraine-overnight-1766995787.html
[4] THE GUARDIAN. «Kyiv's heritage: rebuilding in the shadow of war». 2025. https://www.theguardian.com/world/2025/dec/28/kyivs-heritage-rebuilding-shadow-of-war
[5] ANI News. «Russia strikes Kyiv with missiles, drones ahead of Trump-Zelenskyy meeting as peace talks continue». 2025. https://www.aninews.in/news/world/europe/russia-strikes-kyiv-with-missiles-drones-ahead-of-trump-zelenskyy-meeting-as-peace-talks-continue20251227085753/
[6] THE GUARDIAN. «Volodymyr Zelenskyy, Donald Trump, US security guarantees, Ukraine». 2025. https://www.theguardian.com/world/2025/dec/29/volodymyr-zelenskyy-donald-trump-us-security-guarantees-ukraine

ensombrecido por la demostración de fuerza del Kremlin, que busca asegurar concesiones territoriales definitivas, específicamente en la región del Dombás y las zonas ocupadas de Zaporiyia. El mensaje de Moscú es claro: cualquier acuerdo de paz debe reconocer las realidades del campo de batalla, bajo la amenaza de que, si Kiev no cede, Rusia cumplirá los objetivos de su «operación militar especial» por medios puramente militares[7].

La respuesta ucraniana no se dejó esperar. El 29 de diciembre de 2025 se subrayó la naturaleza transfronteriza y económicamente disruptiva del conflicto moderno. Kiev ejecutó una serie de ataques con drones que golpearon a infraestructuras rusas críticas, destacando el impacto en la terminal de exportación de Yuzhnaya Ozereevka, del Consorcio del Oleoducto del Caspio (CPC). Esta acción no solo afectó la logística energética rusa, sino que provocó una caída del 6 % en la producción de crudo de Kazajistán, un país neutral, que depende de esta ruta para el 80 % de sus exportaciones. La parálisis en el campo petrolífero de Tengiz, operado por Chevron, demuestra cómo los ataques de precisión ucranianos pueden generar daños colaterales masivos en los mercados energéticos globales y en intereses corporativos occidentales[8].

La dinámica de este enfrentamiento revela el agotamiento de los marcos tradicionales de seguridad. Mientras Kiev busca garantías de seguridad similares al artículo 5 de la OTAN, el Kremlin insiste en una zona desmilitarizada y el reconocimiento de sus anexiones territoriales. La propuesta ucraniana, de una zona económica libre en el este y un referéndum nacional supeditado a un alto el fuego de 60 días, refleja un intento de legitimar democráticamente las decisiones dolorosas, pero la desconfianza mutua y la superioridad táctica que Rusia reclama en sectores como Mirnograd y Guliaipole, complican cualquier salida diplomática. En este escenario, la multipolaridad se manifiesta como la incapacidad de una sola potencia para dictar el fin del conflicto, dejando a Ucrania en un equilibrio precario, entre la resistencia militar y la necesidad de una paz sostenible.

[7] ANI News. «Zelenskyy, Trump to hold high-stakes peace talks in Florida amid intensifying Russian strikes on Kyiv». 2025. https://www.aninews.in/news/world/us/zelenskyy-trump-to-hold-high-stakes-peace-talks-in-florida-amid-intensifying-russian-strikes-on-kyiv20251228181512/

[8] MODERN DIPLOMACY. «Ukraine Strike on Russian Terminal Cuts Kazakhstan Crude Production». 2025. https://moderndiplomacy.eu/2025/12/29/ukraine-strike-on-russian-terminal-cuts-kazakhstan-crude-production/

El Pacífico en vilo: la operación «Misión Justicia 2025»

Simultáneamente a la crisis en Europa, el Este de Asia entró en una fase de tensión importante con el lanzamiento de la operación «Misión Justicia 2025» por parte del Ejército Popular de Liberación (EPL) de China, a partir del 29 de diciembre[9]. Estos ejercicios, que incluyeron fuego real y rodearon geográficamente toda la isla de Taiwán, representaron la sexta gran maniobra militar de Pekín desde 2022, en respuesta directa al paquete de venta de armas de Estados Unidos a Taipéi, valorado en 11.100 millones de dólares. La operación militar china involucró no solo a la marina y la fuerza aérea, sino también a la fuerza de cohetes y la guardia costera, simulando un bloqueo total de los puertos vitales de Keelung en el norte y Kaohsiung en el sur.

El mencionado ejercicio militar se diferenció de maniobras anteriores por la agresividad en su difusión y su enfoque en el asedio multidimensional. El Comando del Teatro de Operaciones del Este de China publicó pósteres propagandísticos titulados: «Escudos de Justicia» y «Flechas de Justicia», advirtiendo que cualquier «interferencia externa» que toque estos escudos deberá asumir consecuencias. Este lenguaje no es fortuito, refleja una postura de Pekín que ya no solo busca disuadir a las fuerzas independentistas internas de Taiwán[10], sino establecer una «disuasión externa» contra Estados Unidos y sus aliados regionales[11]. Los ejercicios, además, afectaron el tráfico aéreo internacional, obligando a modificar las rutas de vuelo que transportaban a más de 100.000 pasajeros en un solo día, lo que pone de manifiesto la vulnerabilidad de las cadenas de suministro y del transporte global frente a las ambiciones geopolíticas.

La implicación de Japón en esta crisis añade una dimensión adicional de complejidad al escenario multipolar. Las declaraciones de la primera ministra japonesa, Sanae Takaichi, sugiriendo que las fuerzas niponas podrían involucrarse si China actúa contra Taiwán, provocaron una violenta reacción de Pekín, que convocó al embajador de Tokio e

[9] ANI News. «China launches 'Justice Mission 2025' military drills around Taiwan». 2025. https://economictimes.indiatimes.com/news/defence/china-launches-justice-mission-2025-military-drills-around-taiwan-asserts-territorial-claim/articleshow/126223422.cms?from=mdr
[10] BS NEWS. «China launches live-fire drills around Taiwan in warning to 'separatist forces'». 2025. https://www.sbs.com.au/news/article/china-taiwan-drills-blockade/izp6qqtyw
[11] FOCUS TAIWAN. «China military exercises Taiwan December 2025 purpose». 2025. https://focustaiwan.tw/politics/202512290018

incentivó a sus ciudadanos a evitar viajar a Japón[12]. Esta alineación de democracias liberales frente al expansionismo chino es interpretada por Pekín como una provocación que socava la estabilidad regional. Además, algunos analistas han señalado que China está utilizando estas maniobras para ensayar operaciones de «guerra cognitiva»[13] y para demostrar una coordinación estratégica creciente con Rusia, especialmente en el ámbito de las fuerzas aerotransportadas. El estrecho de Taiwán se consolida, así, como el epicentro de la disputa entre un orden regional liderado por el sistema de alianzas de EE. UU. y la visión china de una hegemonía continental indiscutida[14].

La «Flota Dorada» y el nuevo unilateralismo de Estados Unidos

En el centro de este torbellino global se encuentra una transformación radical en la Estrategia de Defensa de Estados Unidos. Bajo la Administración actual, el Pentágono ha dado un giro hacia lo que el presidente Donald Trump ha denominado la «Flota Dorada» (Golden Fleet)[15], un ambicioso plan para construir una nueva clase de buques de combate, los acorazados de la clase «Trump», destinados a restaurar la supremacía naval absoluta mediante la fuerza de grandes buques y tecnología de vanguardia[16]. El 22 de diciembre de 2025, se presentaron los planos para el USS Defiant (BBG-1), primer buque de la clase, una nave de entre 30.000 y 40.000 toneladas, que integrará armas nucleares, misiles de crucero, cañones de riel electromagnéticos y los láseres más sofisticados del planeta[17].

Esta nueva doctrina se aleja de la discreción y el sigilo que caracterizaron los diseños navales de las últimas décadas para favorecer una estética de poder imponente. El argumento oficial sostiene que las naves anteriores se habían vuelto «viejas, cansadas y obsoletas», y que la única forma de garantizar la paz es a través de una fuerza que

[12] INDIAN EXPRESS. «Chinese military to stage drills around Taiwan to warn external forces after Japan tensions». 2025. https://indianexpress.com/article/world/chinese-military-to-stage-drills-around-taiwan-to-warn-external-forces-after-japan-tensions-10444055/
[13] *Cognitive Warfare*. NATO Chief Scientist Research Report, 2023.
[14] NSTITUTE FOR THE STUDY OF WAR. «China-Taiwan Update». December 19, 2025. https://understandingwar.org/research/china-taiwan/china-taiwan-update-december-19-2025/
[15] WAR.GOV. «Trump Announces New Class of Battleship». 2025. https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/4366952/trump-announces-new-class-of-battleship/
[16] BREAKING DEFENSE. «Trump announces new Trump-class 'battleship' as part of 'Golden Fleet'». 2025. https://breakingdefense.com/2025/12/trump-announces-new-trump-class-battleship-as-part-of-golden-fleet/
[17] DEFENSE SCOOP. «Trump Battleship Golden Fleet Navy». 2025. https://defensescoop.com/2025/12/23/trump-battleship-golden-fleet-navy-phelan/

disuada a los potenciales enemigos de Estados Unidos. El plan contempla la construcción de hasta 25 de estos «acorazados», controlados por inteligencia artificial y fabricados íntegramente por ciudadanos estadounidenses, en un esfuerzo por revitalizar la industria naval de ese país, mientras se contiene a China.

La manifestación más inmediata de esta nueva estrategia de defensa se produjo el día de Navidad de 2025, cuando un buque de la armada estadounidense, desde el golfo de Guinea, lanzó misiles crucero Tomahawk contra campamentos de ISIS-Sahel (conocidos localmente como Lakurawa) en el estado de Sokoto, Nigeria[18]. La operación, justificada como una respuesta a la «matanza de cristianos» en la región, representó un retorno al unilateralismo y el empleo de armas como primera prioridad *(guns-a-blazing).* Aunque el Gobierno nigeriano confirmó, posteriormente, que la acción fue el resultado de inteligencia compartida, la falta de coordinación inicial y la exclusión de las fuerzas locales de la ejecución directa provocaron una ola de críticas internas sobre la violación de la soberanía nacional[19].

Este ataque en Nigeria subraya el dilema de la unipolaridad residual: Estados Unidos sigue teniendo la capacidad tecnológica única para realizar ataques de precisión globales sin necesidad de bases terrestres, un factor crucial tras la pérdida de acceso a bases en Níger y Chad en 2024. Sin embargo, estas acciones, a menudo, exacerban las tensiones locales y alimentan la narrativa de los grupos extremistas que ven a Washington como el «gran mal». La eficacia de estos bombardeos, para desmantelar células terroristas de forma permanente, sigue siendo objeto de debate entre analistas, quienes advierten que, sin una gobernanza local sólida, el poder militar por sí solo es insuficiente para resolver crisis de seguridad que afectan a una población de 230 millones de personas[20].

[18] WASHINGTON POST. «U.S. forces struck Islamic State targets in northwestern Nigeria». 2025. https://www.washingtonpost.com/politics/2025/12/25/trump-bombing-nigeria-isis/
[19] WASHINGTON POST. «US naval operation Boko Haram Nigeria December 2025 attack from sea». 2025. https://www.washingtonpost.com/world/2025/12/26/trump-nigeria-airstrike-isis/
[20] MILITARY.COM. «Nigerian Villagers Are Rattled by US Airstrikes». https://www.military.com/daily-news/2025/12/26/nigerian-villagers-are-rattled-us-airstrikes-made-their-homes-shake-and-sky-glow-red.html

El Sudeste Asiático: el colapso del orden regional

Mientras las grandes potencias redibujan el mapa global, los conflictos regionales de menor escala, pero de gran intensidad, dan una muestra más de la fragilidad de un sistema sin arbitraje efectivo. El enfrentamiento fronterizo entre Tailandia y Camboya, por la soberanía de los templos antiguos de Preah Vihear y Ta Muen Thom, resurgió con una violencia no vista en décadas[21]. A pesar de que el 27 de diciembre de 2025 se firmó un acuerdo de alto el fuego, mediado por la presión diplomática de EE. UU. y China, la tregua colapsó apenas 24 horas después. El 29 de diciembre, el ejército tailandés acusó formalmente a Camboya de violar el acuerdo tras detectar más de 250 drones sobrevolando posiciones fronterizas[22].

Este conflicto resulta especialmente representativo del dilema multipolar. Ambas naciones han utilizado tecnología moderna, como lanzacohetes múltiples BM-21 y drones de vigilancia, para sostener un enfrentamiento que desplazó a cerca de un millón de civiles en 2025. La mediación externa, liderada por figuras como Wang Yi de China y el presidente de EE. UU., logró, en las declaraciones públicas, un «éxito difícilmente ganado»; sin embargo, este se desmoronó ante las realidades tácticas del terreno y la profunda desconfianza entre las élites políticas de Bangkok y Phnom Penh. El hecho de que ni la presión de Pekín ni la de Washington pudieran sostener la tregua evidencia que, en un mundo multipolar, los actores regionales disponen de un mayor margen para desafiar las directrices de las superpotencias cuando sus intereses nacionales o las ambiciones políticas están en juego, poniendo de esta forma en jaque la lógica del constructivismo social como teoría de seguridad imperante al término del primer cuarto de este siglo.

La incapacidad de la ASEAN para gestionar esta crisis subraya el eclipse de las instituciones multilaterales regionales. La disputa, que tiene raíces en tratados de la era colonial y en un fallo de la Corte Internacional de Justicia de 1962, que a su vez, dejó ambigüedades sobre los terrenos circundantes a los templos, se ha convertido en un

[21] BRITANNICA. «Thailand-Cambodia Conflict». 2025. https://www.britannica.com/event/Thailand-Cambodia-Conflict
[22] INDIAN EXPRESS. «Thailand accuses Cambodia breaching ceasefire agreement border fighting». 2025. https://indianexpress.com/article/world/thailand-accuses-cambodia-breaching-ceasefire-agreement-border-fighting-10445122/

campo de batalla de nacionalismos exacerbados[23]. En este vacío de autoridad, la fuerza militar se convierte en el único recurso percibido como efectivo, lo que alimenta una espiral de militarización que afecta no solo a los beligerantes, sino a la estabilidad de todo el sudeste asiático continental.

La crisis estructural del multilateralismo: ¿la ONU en el abismo?

El análisis de los conflictos de finales de 2025 revela una verdad incómoda: las instituciones diseñadas para preservar la paz global están en un estado de parálisis casi total. Las Naciones Unidas, al entrar en su octava década de existencia, enfrentan lo que los expertos describen como una «crisis de agotamiento sistémico». La arquitectura de seguridad colectiva se ha visto socavada por el uso sistemático del veto en el Consejo de Seguridad por parte de Estados Unidos, Rusia y China, lo que ha bloqueado resoluciones críticas sobre Ucrania, Gaza, Siria y el Sahel[24].

Este fenómeno ha llevado a una desoccidentalización del orden global, donde países del sur global perciben a la ONU como un instrumento del 'Norte' que opera bajo un doble estándar normativo. Mientras las potencias occidentales exigen el cumplimiento del derecho internacional en Ucrania, las mismas normas son ignoradas o reinterpretadas unilateralmente en otros teatros de operaciones, lo que ha erosionado la legitimidad de organismos como la Corte Penal Internacional. El resultado es un mundo donde la diplomacia transaccional sustituye a la lógica multilateral, y donde las alianzas *ad hoc* como el AUKUS o el QUAD adquieren mayor relevancia que las estructuras formales de la ONU.

La retirada del liderazgo estadounidense de instituciones multilaterales, marcada por la cesación de apoyo a organismos de derechos humanos y el enfoque en intereses nacionales inmediatos, ha creado un vacío que China y Rusia intentan llenar con visiones alternativas de soberanía absoluta. No obstante, estas potencias tampoco ofrecen un modelo de gobernanza global inclusivo, prefiriendo un sistema de «plataformas ágiles»

[23] WIKIPEDIA. «2025 Cambodia–Thailand conflict». 2025. https://en.wikipedia.org/wiki/2025_Cambodia%E2%80%93Thailand_conflict

[24] MINISTERIO DE DEFENSA (España). *The UN in the face of the eclipse of multilateralism 2025.* 2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2990223/la_onu_ante_el_eclipse_del_multilateralismo_2025_dieeea71_eng.pdf/de043378-893d-8018-9211-969a9f6c511e?t=1762859414559

que carecen de mecanismos de rendición de cuentas. En este contexto, la multipolaridad no se traduce en un equilibrio estable, sino en una fragmentación del derecho internacional donde la ley del más fuerte vuelve a ser la norma predominante[25].

El dilema multipolar: Una perspectiva de riesgo global

Al evaluar el panorama completo de este año 2025, es evidente que el mundo ha transitado de un sistema unipolar post-Guerra Fría a una fase de «multipolarización» caracterizada por la competencia de, al menos, tres grandes potencias y el ascenso de poderes medianos influyentes. Es así como el geopolitólogo ruso, Aleksander Dugin, propone la idea del mundo cuatripolar, identificando cuatro grandes polos que definen áreas, a saber, la zona angloamericana, la zona euroafricana, la zona euroasiática y la zona del lejano Pacífico Este[26]. Por su parte, el politólogo John Mearsheimer, siendo uno de los exponentes del realismo ofensivo, ha propuesto tres centros de poder: Estados Unidos (el más fuerte), China (en rápido ascenso como competidor paritario) y Rusia (una gran potencia en relativo declive, pero militarmente agresiva)[27]. Esta estructura genera dos díadas de conflicto permanentes, EE. UU. contra China y EE. UU. contra Rusia, que eliminan la posibilidad de una estabilidad duradera sin un nuevo gran acuerdo global[28].

El dilema de la multipolaridad radica en que, aunque ofrece un sistema más representativo de la diversidad de poder real, carece de los mecanismos de gestión de crisis que existieron durante la Guerra Fría. La proliferación de armas de alta tecnología, el uso de drones para ataques transfronterizos y la capacidad de las potencias para interferir en las infraestructuras críticas de sus adversarios, han reducido los tiempos de reacción y aumentado el riesgo de errores de cálculo[29]. La «Flota Dorada» de Estados Unidos y los ejercicios militares bajo el nombre de «Misión Justicia» de China son

[25] GLOBAL CHALLENGES FOUNDATION. «Who Makes the Rules? Defending Law Over Power in a Fracturing World». 2025. https://globalchallenges.org/updates/law-over-power/
[26] DUGIN, A. *Geopolítica del mundo multipolar.* Santiago, Chile, ICP Ediciones, 2021.
[27] MEARSHEIMER, J. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton & Company, 2014.
[28] INTERNATIONAL POLICY BRIEF. *Analysis of US unilateralism vs multilateralism.* 2025. https://internationalpolicybrief.org/wp-content/uploads/2025/10/ARTICLE-18-1.pdf
[29] NORDIC DEFENCE REVIEW. «Global conflict landscape in 2025: local wars and uprisings». 2025. https://nordicdefencereview.com/global-conflict-landscape-in-2025-local-wars-and-uprisings/

síntomas de esta desconfianza mutua, donde cada parte busca asegurar su supervivencia mediante la expansión de su arsenal nuclear y convencional.

En este entorno, los conflictos por recursos, exacerbados por el cambio climático y la escasez de agua y alimentos, actúan como catalizadores de la violencia en áreas geográficas con democracias más frágiles, como por ejemplo, en el Sahel y el Cuerno de África. La guerra civil en Sudán, los ataques terroristas en Nigeria y la inestabilidad en Myanmar son recordatorios de que la competencia entre grandes potencias a menudo utiliza a Estados más frágiles en este tablero de ajedrez global, dejando a las poblaciones civiles en una situación de vulnerabilidad extrema. La ayuda humanitaria, cada vez más politizada y condicionada, se muestra insuficiente para abordar crisis de larga duración en países como Somalia, donde millones de personas se enfrentan a un hambre aguda mientras el mundo se enfoca en las tensiones de los grandes bloques.

Conclusiones: el futuro de la gobernanza en un mundo dividido

El año 2025 concluye con una advertencia severa para la humanidad. Los eventos mundiales de fines de diciembre subrayan que el sistema internacional ha entrado en una fase de transición peligrosa, donde las viejas reglas ya no se aplican y las nuevas aún no han sido acordadas. El dilema entre unipolaridad y multipolaridad no es solo una cuestión de cuántos centros de poder existen, sino de qué valores y normas regirán sus interacciones.

La persistencia de un unilateralismo de carácter transaccional, por un lado, y, por parte además de la potencia todavía dominante, que busca preservar su seguridad mediante la demostración de una fuerza tecnológica y militar abrumadora, se evidencia en la construcción de acorazados clase Trump y en los ataques preventivos en África. Estas acciones constituyen expresiones de una voluntad de actuar al margen de los consensos globales cuando se perciben amenazas al interés nacional o a valores específicos. Todo ello evidencia de una forma clara la vigencia de la teoría de la seguridad del realismo clásico.

La multipolaridad emergente, que han buscado impulsar China y Rusia, aboga por un sistema de esferas de influencia, donde el control regional y la soberanía de los Estados

fuertes prevalezcan sobre las intervenciones externas. Este modelo, sin embargo, ha demostrado ser igualmente propenso a la violencia, como lo evidencian las agresiones en Ucrania y las maniobras de asedio en Taiwán.

La supervivencia de una civilización global funcional dependerá de la capacidad de los líderes mundiales para reconocer que los desafíos del siglo XXI —desde la regulación de la inteligencia artificial hasta la mitigación del cambio climático y la prevención de una guerra nuclear por error de cálculo— no pueden resolverse mediante la fuerza militar o el repliegue nacionalista. Mientras el mundo se debate entre la nostalgia de un orden que ya no existe y la incertidumbre de un futuro fragmentado, la sucesión de fricciones observadas a lo largo de 2025, algunas de ellas descritas en los párrafos precedentes y ocurridas en el último mes del año, quedan como testimonio de un planeta que, por ahora, parece haber elegido el conflicto como el único lenguaje posible para redefinir su destino.

Leonardo Quijarro Santibáñez
Contraalmirante de la Armada de Chile (ret.)

Documento
Opinión

39/2026 10 de abril de 2026

*Gonzalo Vázquez Orbaiceta**

La actualización de la Estrategia Marítima de la Alianza 2025



La actualización de la Estrategia Marítima de la Alianza 2025

Resumen:

Casi catorce años después, la OTAN ha publicado finalmente una versión actualizada de la *Estrategia Marítima de la Alianza*. La actualización llega en un momento en el que la guerra en Ucrania ha superado ya su cuarto año de duración y en el que los efectos negativos de la crisis del mar Rojo aún perduran en las aguas del golfo de Adén y del propio mar Rojo. Aunque concisa y basada en su predecesora de 2011, la nueva estrategia logra, en términos generales, definir con éxito los objetivos estratégicos que debe perseguir el poder marítimo aliado, así como algunos de los modos de alcanzarlos. Sin embargo, muestra una marcada orientación hacia el poder naval, dejando fuera de la discusión otros aspectos clave del poder marítimo aliado, en particular el deteriorado estado de las flotas mercantes y de transporte estratégico, así como la necesidad de reforzar el sector de la construcción naval para aumentar el tamaño de las flotas.

Palabras clave:

OTAN, estrategia marítima, poder naval, Rusia, terrorismo.

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 2025 Updated Alliance Maritime Strategy

Abstract:

Almost 14 years later, NATO has finally published an updated version of the Alliance Maritime Strategy. The new strategy comes at a time when the war in Ukraine is now in its fourth year, and the negative consequences of the Red Sea crisis still linger across the waters of the Gulf of Aden and the Red Sea. Albeit concise and based on its predecessor, in broad terms the document succeeds in defining the strategic ends allied sea power must strive to achieve, as well as some of the ways in which to do so. However, it displays a strong focus on naval power, which leaves other crucial aspects of allied sea power out of the picture – particularly the state of the collective merchant and sealift capabilities, or the need to strengthen the shipbuilding sector to grow allied fleets' size.

Keywords:

NATO, maritime strategy, naval power, Russia, terrorism.

Introducción

En un artículo anterior, publicado en 2024 a propósito del presente y el futuro de la postura marítima de la Alianza, se planteaba la necesidad de «una nueva Estrategia Marítima de la Alianza que defina todos los desafíos actuales en el mar para las marinas aliadas e informe a los gobiernos nacionales sobre las necesidades más apremiantes de sus marinas de guerra».[1]. Un año más tarde, la Alianza ha hecho pública, por fin, la actualización de la *Estrategia Marítima de la Alianza* (AMS) de 2011[2].

La nueva actualización llega en un momento en que la guerra en Ucrania se adentra en su cuarto año, en el que los efectos negativos de la crisis del mar Rojo (2023-2025) aún perduran en los espacios marítimos circundantes y en el que el océano Índico occidental ha registrado un ligero repunte de casos de piratería. Paralelamente, China sigue estrechando lazos con la Federación Rusa mediante ejercicios navales regulares a lo largo del año, a la vez que el tamaño de su Marina y de su Guardia Costera continúan creciendo, mostrando una actitud hostil hacia sus vecinos en la región del mar de China Meridional.

Aunque la versión AMS 2025 constituye una actualización del documento original, ofrece importantes indicios sobre el cambio de rumbo que la Alianza está adoptando en el ámbito marítimo y de los desafíos a afrontar en los próximos años. Así, como continuación de *Navegando en Aguas Peligrosas: La Postura Marítima de la OTAN*, este trabajo aborda la estrategia marítima aliada comparando las dos versiones de la AMS, prestando especial atención a la actualización reciente y explorando sus aspectos más destacados. Seguidamente, se concluye con algunas consideraciones breves respecto al nuevo documento, así como algunos retos que se plantean para la Alianza de cara al futuro.

[1] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. *Navegando en Aguas Peligrosas: La Postura Marítima de la OTAN*. Documento de Opinión IEEE 28/2024. 11 de marzo de 2024. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2077230/Navegando+en+Aguas+Peligrosas+La+Postura+Mar%C3%ADtima+de+la+OTAN.pdf/94afa53c-3026-891a-4f28-20f971e32da4?t=1716977028165 (consultado el 9 de enero de 2026).

[2] NATO. «Alliance Maritime Strategy». 29 octubre 2025. Disponible en: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2025/10/29/alliance-maritime-strategy (consultado el 12 diciembre de 2025).

Sobre la estrategia marítima y el poder marítimo

La OTAN sigue siendo, en esencia, una alianza marítima por su configuración geográfica, con Europa como apéndice de la gran masa continental euroasiática proyectada hacia el mar, y el Atlántico como el tejido que une a los aliados de ambos continentes pese a las tensiones de los últimos meses. La Alianza necesita una estrategia marítima en la medida en que la estabilidad y el libre flujo comercial en torno a su periferia marítima dependen de una potencia marítima que garantice la estabilidad y la libertad de navegación.

Sin entrar en demasiadas particularidades teóricas, la estrategia marítima puede entenderse, de forma general, como «el arte y la ciencia de utilizar el poder marítimo para cumplir fines relacionados con el mar»[3]. Es el instrumento principal mediante el cual se definen los objetivos estratégicos y políticos que se persiguen, así como los medios necesarios para alcanzarlos y las formas de emplear dichos medios. A diferencia del nivel nacional, elaborar una estrategia marítima para una alianza con treinta y dos Estados miembros —cada uno con sus propios objetivos políticos y diferentes realidades estratégicas— no es, ni mucho menos, una tarea sencilla. El poder marítimo de cada miembro se configura y se ve influido de manera particular en función de varios aspectos, entre los que destacan los físicos, geopolíticos e identitarios (figura 1).

Figura 1. Factores geográficos que influyen en el poder marítimo. Fuente: elaboración propia adaptada de Germond[4].

Tipo de factores	Naturaleza de la influencia
Factores físicos	- Forma, naturaleza, extensión de costa - Acceso fácil a las principales rutas marítimas
Factores geopolíticos	- Seguridad y estabilidad en las fronteras - Acceso a control de bases navales/chokepoints
Factores identitarios	- Cultura estratégica continental *vs.* marítima

[3] HOLMES, James R. «America is finally getting its Maritime Strategy right», *The National Interest*. 14 de junio de 2025. Disponible en: https://nationalinterest.org/feature/america-is-finally-getting-its-maritime-strategy-right (consultado el 16 de agosto de 2025).
[4] GERMOND, Basil. *The Maritime Dimension of European Security: Seapower and the European Union*. Palgrave Macmillan, 2015, 20.

En lo relativo al poder marítimo de la OTAN, alinear las visiones y coordinar las contribuciones de todos los miembros sigue siendo una preocupación central. Además, Europa desempeña un papel tan importante como el de sus aliados al otro lado del Atlántico. A pesar de la evolución negativa de las fuerzas navales europeas de las últimas tres décadas, analizada y explicada en profundidad por Jeremy Stöhs, Europa y sus marinas de guerra siguen siendo un activo relevante con un potencial considerable. Como bien señala el profesor Geoffrey Till:

> Su economía conjunta está en la misma liga que la de China y Estados Unidos, y muy por encima de la de Rusia. Sus industrias marítimas siguen siendo sustanciales y notablemente innovadoras. Su fuerza naval colectiva es ya potencialmente significativa y probablemente lo será más en el futuro. La cuestión clave es hasta qué punto esas fortalezas están bien coordinadas a lo largo de todo el continente europeo[5].

En este contexto, las marinas europeas llevan años luchando por ampliar el tamaño y las capacidades de sus flotas, al tiempo que se enfrentan a presupuestos siempre escasos y disputados con otras ramas de las fuerzas armadas. El período de reducida inversión en lo naval (y en lo militar en general) durante las primeras décadas del siglo actual ha tenido consecuencias que se hacen visibles en situaciones como la del mar Rojo, donde las fuerzas aliadas han sido incapaces de poner fin a los ataques lanzados por los hutíes en la región del mar Rojo y el golfo de Adén[6]. La crisis ha implicado a numerosas marinas europeas, que han prestado escolta y apoyo a los buques mercantes amenazados por los hutíes, mientras que los ataques a objetivos en tierra han sido realizados únicamente por fuerzas estadounidenses y británicas.

Las dificultades experimentadas en el mar Rojo han recordado a Europa y al mundo que el poder marítimo requiere un compromiso constante y una inversión sostenida para ser realmente efectivo y útil. En vista de ello, resulta evidente que la Alianza necesita una visión coherente y racional que oriente sus esfuerzos en el mar; una visión que, como se verá en las siguientes secciones, se ha tratado de proporcionar con la publicación de la *Estrategia Marítima de la Alianza* (AMS) de 2011 y su actualización de 2025.

[5] TILL, Geoffrey. «Foreword», en STÖHS, Jeremy. *European Naval Power. From Cold War to Hybrid Wars*. Palgrave Macmillan, 2024. x.

[6] Sobre la crisis del mar Rojo, véase: ROMERO JUNQUERA, Abel. *La crisis del mar Rojo. Análisis desde una dimensión marítima*. Documento de Análisis IEEE 16/2025, 4 marzo 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/2392118/la_crisis_del_mar_rojo_2025_dieeea16.pdf/d1fb085c-1426-775e-76d9-c5f0ca9e51a2?t=1740480237934 (consultado el 9 de enero de 2026).

La *Estrategia Marítima de la Alianza de 2011*

La AMS fue publicada en 2011, dos décadas después del final de la Guerra Fría, vinculada al *Concepto Estratégico* de 2010. Fue el primer documento oficial de la Alianza publicado bajo esa denominación, aunque, en la práctica, la *US Maritime Strategy* de los años ochenta influyó en la estrategia marítima y naval de la Alianza durante aquella época, hasta tal punto que algunos la han considerado como la primera estrategia marítima/naval aliada[7].

El documento de 2011, muy breve, describe un entorno marítimo mayoritariamente caracterizado por la cooperación. Así, como ya se resalta en sus primeras líneas, «el entorno marítimo se presta bien a fortalecer el compromiso con la seguridad cooperativa»[8]. Se identifican cuatro pilares fundamentales sobre los cuales se configura la actividad marítima aliada, que son, a su vez, los modos de empleo de las capacidades conjuntas: disuasión y defensa colectiva; gestión de crisis; seguridad cooperativa (centrada en acuerdos y diplomacia naval); y seguridad marítima[9].

La estrategia elabora una breve descripción del entorno marítimo de aquel momento, en el cual, como ya se ha señalado, la cooperación y la globalización eran rasgos esenciales. Subrayando la necesidad de proteger la libertad de navegación, el comercio marítimo, las infraestructuras críticas submarinas y otras cuestiones relacionadas con los recursos marinos, la AMS también reconocía que los océanos eran cada vez más accesibles a actividades ilícitas, como el crimen organizado, el tráfico de drogas y de personas o la piratería —que, precisamente en aquel momento, alcanzaba niveles históricos en el Cuerno de África—[10].

A pesar de su gran aportación por aquel entonces, y de que estaba concebida para perdurar en el tiempo, la AMS quedó obsoleta poco tiempo después. Prueba de ello es la ausencia de referencias a China o Rusia, que no aparecen mencionadas en ningún momento en el documento. Por el contrario, el *Concepto Estratégico de 2022* define a Rusia como «la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los aliados y

[7] HATTENDORF, John B. & SWARTZ, Peter M. «U.S. Naval Strategy in the 1980s», *Newport Paper*, No. 33. U. S. Naval War College, 2008. Disponible en: https://digital-commons.usnwc.edu/usnwc-newport-papers/33 (consultado el 9 de enero de 2026).
[8] NATO, 2011.
[9] Ibid.
[10] Ibid.

para la paz y estabilidad en el espacio euroatlántico»[11], a la vez que sitúa a China como un desafío a los intereses y valores comunes debido a la falta de transparencia que caracterizan a su estrategia y a sus intenciones[12]. Ambos países también han realizado grandes esfuerzos para fortalecer sus capacidades navales y marítimas en los últimos años, algo que a comienzos de la década actual puso de manifiesto la necesidad de una nueva estrategia para gestionarlos.

La AMS de 2011 supuso un avance importante en la alineación de las principales ideas del *Concepto Estratégico de 2010* con la postura marítima conjunta; sin embargo, sus aportaciones quedaron en gran parte obsoletas con la ocupación de Crimea en 2014. El documento tiene un tono y un enfoque marcadamente distintos de su predecesor estadounidense de los años ochenta, aunque ello se debe, principalmente, a que ambos surgieron en contextos estratégicos totalmente diferentes. Mientras que la estrategia de 2011 se orientaba principalmente hacia la seguridad y la cooperación marítima, la de los años ochenta se centraba mucho más en una estrategia naval ofensiva dirigida a la disuasión, dada la naturaleza de la amenaza que representaba entonces la flota soviética bajo el liderazgo del almirante Gorshkov.

Así, pese a que el documento tuvo gran valor en el plano político-estratégico, desde la invasión de Crimea en 2014 la Alianza ha visto el surgimiento de nuevas amenazas en el mar, como la creciente vulnerabilidad de infraestructuras submarinas críticas frente a ataques y sabotajes[13], o las diversas amenazas a la libertad de navegación en el mar Rojo y el océano Índico. La crisis comercial, agravada en el caso de la OTAN por la tendencia decreciente de sus flotas mercantes y pesqueras[14], a la que podría añadirse el repunte de incidencia de la piratería somalí, ha vuelto a poner de manifiesto la dependencia de la economía global respecto a las rutas marítimas y los pasos estratégicos por los que transitan.

El rápido deterioro que ha experimentado el entorno marítimo en las últimas dos décadas —descrito, como ya se ha dicho, en trabajos anteriores— se suma al carácter

[11] NATO, 2022, 3.
[12] NATO, 2022, 5.
[13] En 2024, la OTAN puso en marcha la Operación Baltic Sentry para fortalecer la vigilancia marítima en las regiones más afectadas por estos incidentes.
[14] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. «NATO's Missing Merchant Ships», *Center for European Policy Analysis*. 18 de julio de 2025. Disponible en: https://cepa.org/article/natos-missing-merchant-ships/ (consultado el 23 de julio de 2025).

eminentemente marítimo que han adquirido los conflictos y al actual contexto de confrontación entre grandes potencias. Todo ello ha magnificado la necesidad de una nueva estrategia que devuelva un mayor protagonismo a la fuerza naval como elemento central de la disuasión y de la protección de las principales líneas de comunicación marítimas, pero también a la importancia de las flotas mercantes y la construcción naval[15].

Actualización de 2025

La actualización de la AMS fue publicada en octubre de 2025. El nuevo documento trae consigo un cambio visible respecto al lenguaje, aunque mantiene relativamente intactas algunas partes de su predecesora. A primera vista, se percibe que la Alianza vuelve poco a poco a hablar el lenguaje del poder marítimo. De hecho, como ilustración, las menciones al «poder marítimo» o a la «proyección de poder» aparecen diecisiete veces, quince más que en la versión de 2011.

Tal y como se afirma en los párrafos iniciales, la estrategia actualizada aspira a proporcionar «un marco general de referencia para definir los modos y medios del poder marítimo que contribuya a alcanzar los objetivos de la OTAN» en los próximos años[16]. La primera sección, como suele ser costumbre en este tipo de documentos, está dedicada al entorno estratégico, que comparado con el que existía cuando se elaboró la estrategia hace 15 años, es radicalmente distinto:

> El entorno de seguridad global es cada vez más complejo, disputado e impredecible […] El área euroatlántica no está en paz. No puede descartarse un ataque contra la soberanía y la integridad territorial de los Aliados; por tanto, la Alianza debe estar preparada para «combatir hoy» y «combatir mañana»[17].

Las dos principales amenazas identificadas son Rusia y el terrorismo, este último en las distintas formas que pueda adoptar. Además, también se incluyen la República Popular China, los cambios derivados de la inteligencia artificial y la tecnología, y el cambio climático.

[15] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. «Estrategia marítima aliada: algunos apuntes», *Revista General de Marina,* vol. 287, n.º 3. 2024, pp. 563-574.
[16] NATO. *Alliance Maritime Strategy.*
[17] Ibid.

Rusia «es la amenaza más significativa y directa para la seguridad de los Aliados». Se apoya en una combinación de «acciones convencionales, cibernéticas y de desestabilización cada vez más agresivas contra la Alianza y sus socios». Asimismo, «la amenaza multidominio que Rusia plantea a la OTAN persistirá a largo plazo» y la renovación de parte de sus activos navales supone un reto para la postura marítima de la Alianza. Una definición directa, concisa y clara[18].

Lo mismo ocurre con la inclusión de China, que se ha convertido en un desafío central al *statu quo* a lo largo de la última década. Según la estrategia, las «ambiciones declaradas de la RPC, su retórica confrontacional, la desinformación, las políticas coercitivas y una asertividad creciente continúan desafiando los intereses, la seguridad y los valores de la Alianza y de sus socios»[19].

La estrategia se articula en torno a la visión de que «la OTAN dispondrá del poder marítimo para mantener la libertad de navegación, salvaguardar las rutas marítimas, proteger las infraestructuras críticas y prevalecer en conflicto»[20]. Subraya la importancia crucial del poder marítimo para garantizar una defensa colectiva creíble, en lo que probablemente sea una de las mejores definiciones de poder marítimo y de su importancia vistas hasta la fecha en una publicación oficial de la OTAN:

> El poder marítimo aliado, en conjunción con los efectos de otros dominios, proporciona libertad de acción para disuadir y defender. También apoya la colaboración entre aliados OTAN. Las fuerzas marítimas, con características únicas como su alcance, proyección de poder, decisión, versatilidad y preparación, poseen una utilidad escalable en tiempos de paz, crisis y conflicto[21].

La segunda parte expone los tres pilares principales de la contribución del poder marítimo a la seguridad de la Alianza. Esos pilares, con un ligero cambio respecto a la AMS de 2011, son: la disuasión y defensa; la prevención y gestión de crisis; y la seguridad cooperativa. Para cada uno de ellos, la estrategia define y enumera las distintas vías a través de las que el poder marítimo contribuye a su desempeño.

[18] Ibid.
[19] Ibid.
[20] Ibid.
[21] Ibid.

Respecto al primero, **disuasión y defensa**, se aspira a que el poder marítimo contribuya proporcionando:

a) una disuasión nuclear creíble desde el mar;
b) control del mar, proyección de poder y negación del mar;
c) acceso al mar, libertad de navegación, maniobra y acción en el ámbito marítimo;
d) protección de las rutas marítimas y de las infraestructuras críticas, con un enfoque en la seguridad de las infraestructuras submarinas; y
e) poder duro para prevalecer en conflicto[22].

Se fijan 18 tareas para alcanzar estos objetivos, entre ellas la contribución a la disuasión nuclear y la ambición de seguir desarrollando y fortaleciendo «las capacidades de grupos de portaaviones, guerra antisubmarina, guerra de minas y sistemas autónomos embarcados para apoyar la capacidad de la OTAN para disuadir, defender, o atacar decisivamente a cualquier agresor»[23].

El segundo pilar es la **prevención y gestión de crisis**, un ámbito en el que las marinas de guerra aliadas han acumulado cierta experiencia en las últimas décadas respondiendo a crisis humanitarias y escaladas de tensiones esporádicas. Entre las vías de acción para garantizar el cumplimiento de los objetivos en este campo, la estrategia establece cinco tareas claves, incluyendo el aprovechamiento de «la agilidad inherente de sus fuerzas marítimas para llevar a cabo operaciones de seguridad marítima flexibles y escalables que prevengan o respondan a situaciones de crisis emergentes en tierra y aseguren la libertad de navegación en el mar». Igual de importante es la voluntad de «mantener fuerzas marítimas creíbles y de respuesta rápida capaces de operar en entornos litorales degradados», una tendencia que se espera sea cada vez más común en los próximos años[24].

El tercer pilar es la **seguridad cooperativa**. Establece seis objetivos que giran en torno al fomento de la cooperación multilateral, la mejora de la conciencia situacional y la realización de actividades diplomáticas como visitas a puertos. Al igual que en 2011, la estrategia busca «hacer una importante contribución a la política de proyección de la OTAN a través de asociaciones, diálogo y cooperación», en paralelo a las actividades

[22] Ibid.
[23] Ibid.
[24] Ibid.

individuales de naturaleza similar emprendidas por los Estados miembros de manera independiente[25].

Por último, la sección final del documento aborda brevemente la implementación de la estrategia. Se vuelve a enfatizar el papel de las fuerzas navales como pilar de disuasión y defensa de los aliados, destacando el papel de las Agrupaciones Navales Permanentes (SNMG), que siguen siendo una herramienta vital de la postura marítima de la Alianza[26]. También se subraya la importancia de integrar los procesos de transformación digital y la necesidad de un cambio de mentalidad para que las fuerzas aliadas se adiestren pensando en el *fight tonight* y *fight tomorrow*.

Las conclusiones del documento destacan en términos generales la relevancia del poder naval en la persecución de los intereses de seguridad colectiva, reiterando el objetivo central de cara al futuro: «Las fuerzas marítimas de la OTAN disuadirán y defenderán frente a todas las amenazas en un entorno operativo interconectado y disputado en el futuro»[27]. A grandes rasgos, la AMS 2025 supone un paso adelante para la postura marítima de la Alianza, pero requerirá de un compromiso sólido para poder ser llevada a la práctica, y existen varios aspectos al respecto de ello que merecen ser comentados con algo más de detalle.

Algunas consideraciones

La OTAN llevaba tiempo necesitando con urgencia una nueva estrategia marítima. En términos generales, por tanto, el texto debe considerarse una aportación positiva. Como siempre, el hecho de que la estrategia deba encontrar el denominador común entre los treinta y dos Estados miembros influye en el resultado final, pero es cierto que posee un tono distinto que refleja las ambiciones de manera mucho más clara, y va acompañado de una serie de medidas para alcanzarlas. No obstante, otros aspectos adolecen de un mayor desarrollo.

En primer lugar, la estrategia podría haberse beneficiado de establecer una distinción entre los diferentes espacios marítimos que componen nuestro «patio trasero». Aunque las

[25] Ibid.
[26] Si bien, cabe destacar, las SNMG no atraviesan su mejor momento, y se encuentran por debajo del nivel necesario de capacidades y unidades desplegadas con las distintas agrupaciones.
[27] Ibid.

amenazas y desafíos más relevantes en esas regiones aparecen en el documento en cierta medida, no hay menciones específicas al Báltico, al Mediterráneo o incluso al Ártico. En este último caso, solo se menciona de pasada el «Alto Norte» en la sección dedicada al cambio climático. La Alianza es una entidad colectiva, pero existen marcadas diferencias en la realidad estratégica de cada uno de esos espacios marítimos. Una descripción más detallada de cada región podría haber contribuido a reforzar la percepción de riesgos entre aliados que se encuentran geográficamente alejados entre sí.

En segundo lugar, aunque el terrorismo en y desde el mar recibe especial atención como la principal amenaza asimétrica, la estrategia no menciona la crisis del mar Rojo. Teniendo en cuenta las lecciones que esta ha dejado, especialmente para aquellas marinas que han desplegado en la región con el objetivo de defender la libertad de navegación, resulta sorprendente que no haya ninguna referencia explícita a ella ni a los desafíos que ha planteado y que de ella se derivan[28]. En los próximos años, la capacidad de operar en el litoral será cada vez más disputada como consecuencia de la democratización de las capacidades A2/AD, que permiten a actores como los hutíes ejercer cierto grado de negación del mar[29]. En otras palabras, las fuerzas navales aliadas se enfrentarán a la dificultad de hacerse con el control del mar frente a actores que ni siquiera necesitan tener marina de guerra para negar ese control del mar.

De manera similar, la protección de las infraestructuras submarinas críticas frente a ataques híbridos ha adquirido protagonismo mayor en comparación con el documento de 2011. Sin embargo, a la luz de la situación actual en el mar Báltico —donde se han producido incidentes recurrentes con cables submarinos y la «flota fantasma» rusa—[30], sorprende que la cuestión no haya sido tratada con mayor profundidad, sobre todo teniendo en cuenta que la Operación Baltic Sentry se lanzó hace un año.

En tercer lugar, las marinas de la OTAN necesitan más buques. La estrategia menciona de pasada que las marinas aliadas tendrán que aumentar el tamaño de sus

[28] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. «Is Western sea power adrift?», *Center for European Policy Analysis*. 7 de noviembre de 2024. Disponible en: https://cepa.org/article/is-western-sea-power-adrift/ (consultado el 15 de agosto de 2025).
[29] DUNLEY, Richard. «The End of the Age of Transoceanic Navies? Democratisation of A2/AD and the Relationship Between Land and Sea Power»,*The RUSI Journal*, 169 (4). https://doi.org/10.1080/03071847.2024.2391354 (consultado el 9 de febrero de 2026).
[30] MUÑOZ ABAD, Rafael J. «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/ (consultado el 15 de agosto de 2025).

flotas («… mediante el incremento de la preparación marítima, la postura y la masa…»). Aunque esto puede interpretarse como un reconocimiento implícito de que las capacidades navales actuales no son suficientes para hacer frente a las amenazas existentes, el papel de la industria naval y su contribución a las actividades marítimas aliadas también ha quedado completamente fuera del documento. Teniendo en cuenta que la mayoría de los países y sus marinas luchan actualmente por reforzar sus industrias de construcción naval y fomentar asociaciones en la industria militar para impulsar la innovación, sorprende que el tema (además del reclutamiento) se haya evitado por completo.

En cuarto lugar, y aún a riesgo de caer en una obviedad, conviene repetir que la estrategia es marítima, no naval. De la lectura general se desprende un énfasis particular en el poder naval y en el papel de las capacidades navales, y con razón. Pero esa atención tan marcada contrasta con la escasa importancia que se asigna a otros aspectos de la actividad marítima aliada más allá de la dimensión puramente naval, pese a que son igualmente relevantes.

Por ejemplo, las flotas mercantes de los Estados miembros atraviesan en la actualidad un período complicado en términos de capacidad total de transporte y disponibilidad de marinos mercantes[31]. A ello se suma la necesidad de abordar otros desafíos como la creciente proporción de banderas de conveniencia en sus flotas, que en la mayoría de los casos va en aumento y que exigirá una atención cuidadosa y políticas eficaces[32]. Todo ello tiene serias implicaciones logísticas que podrían obstaculizar gravemente despliegues futuros en caso de conflicto, y que, sin embargo, también han quedado fuera de la estrategia.

Por último, y más allá del contenido de la estrategia en sí, la visibilidad sigue siendo clave para una alianza como la OTAN. Es importante en lo que respecta a los despliegues y operaciones navales, pero lo es igualmente respecto a los documentos estratégicos y su difusión. Como bien se señala, «una comunicación estratégica coherente de la Alianza

[31] NAUTILUS. «NATO Member States' Merchant Fleets and Seafarers», *Nautilus International & IOMMP*. Mayo de 2025. Disponible en: https://www.nautilusint.org/globalassets/my-nautilus/member-resources/pdfs/nato-report/report_nato_may_2025_v11.pdf (consultado el 9 de enero de 2026).
[32] VÁZQUEZ ORBAICETA, Gonzalo. «NATO's Missing Merchant Ships», *Center for European Policy Analysis*. 18 de julio de 2025. Disponible en: https://cepa.org/article/natos-missing-merchant-ships/ (consultado el 13 agosto 2025).

es esencial para explicar los esfuerzos de la OTAN en el ámbito marítimo»[33]. El poder marítimo no es barato, y construir y mantener una fuerza naval sólida y preparada requiere un esfuerzo económico mayúsculo. Por ello, corresponde a los dirigentes políticos el asegurarse de que los contribuyentes sean plenamente conscientes de ello y comprendan la importancia de invertir en el poder marítimo nacional. Como señalaba el analista Commander Salamander: «La AMS es un documento sólido y compacto de carácter informativo que deberíamos estar distribuyendo como folletos en la puerta de la iglesia los domingos»[34].

Conclusiones

Catorce años después, la OTAN ha actualizado finalmente su *Estrategia Marítima de la Alianza*. Pocos años después de su publicación original, los cambios en el entorno marítimo hicieron necesaria una revisión profunda de sus principios rectores, más aún tras la publicación del *Concepto Estratégico de 2022*. La actualización, que es precisamente eso, se apoya en su predecesora y adapta la visión de la Alianza para reflejar los cambios en el entorno estratégico y las amenazas que han surgido desde entonces.

Tras haber quedado fuera (comprensiblemente) en 2011, Rusia, el terrorismo (léase guerra asimétrica en el mar) y la República Popular China son ahora preocupaciones centrales en un mundo que ya no es estable ni está definido por la cooperación internacional en el mar. Por el contrario, el drástico deterioro del entorno estratégico marítimo se ha visto agravado por la aparición de amenazas asimétricas que pueden poner en riesgo algunas de las líneas de comunicación más importantes del mundo.

Se aprecia una mayor claridad a la hora de definir los objetivos estratégicos que el poder marítimo debe proporcionar, así como algunas de las formas de alcanzarlos. La estrategia utiliza un lenguaje más conciso, con descripciones concretas y directas de las amenazas que se presentan hoy en el mar. Sin embargo, algunos aspectos habrían requerido mayor atención, en particular aquellos situados fuera de la dimensión puramente naval. El estado actual de las flotas mercantes aliadas y de las capacidades

[33] NATO. *Updated Alliance Maritime Strategy*.
[34] CDR Salamander. «NATO has a new Alliance Maritime Strategy», *Substack*. 26 de agosto de 2025. Disponible en: https://cdrsalamander.substack.com/p/nato-has-a-new-alliance-maritime (consultado el 27 de agosto de 2025).

de transporte estratégico, los desafíos que afronta la industria de la construcción naval en su empeño por ampliar el tamaño de las fuerzas navales, o un enfoque más específico por regiones en la descripción del entorno estratégico habrían contribuido a un documento mucho más sólido.

*Gonzalo Vázquez Orbaiceta**
Investigador asociado, Centro de Pensamiento Naval (EGN)
@GonzaloVzquezO1

Documento
Opinión

40/2026 13/04/2026

Andriy Ilkiv Zlesnyi *

La proyección estratégica de Rusia en el Sahel y su entorno regional



La proyección estratégica de Rusia en el Sahel y su entorno regional

Resumen:

La estrategia de Rusia en el Sahel forma parte del reposicionamiento global de Moscú. En el enfoque estratégico del Kremlin destaca el uso de herramientas híbridas que combinan instrumentos militares, económicos, diplomáticos y culturales. Moscú aprovecha el vacío generado por la retirada de actores occidentales para presentarse como un socio alternativo que prioriza la soberanía y la cooperación sin condicionamientos. Su presencia se concentra en Malí, Níger y Burkina Faso, donde busca acceso a recursos estratégicos como el uranio y el oro, además de consolidar su influencia política.

Dentro del accionar ruso destaca el empleo de actores como el Grupo Wagner, que posteriormente se integró en el Ministerio de Defensa bajo el nombre de *Africa Corps*. Moscú emplea la diplomacia cultural y educativa en estas zonas para legitimar su presencia. Asimismo, intenta impulsar la cooperación energética, especialmente en el ámbito nuclear a través de Rosatom, y la proyección geoestratégica hacia el Atlántico y el mar Rojo. En conjunto, se concluye que Rusia no pretende sustituir a Occidente, sino posicionarse como un actor clave en materia de seguridad y como alternativa política en África.

Palabras clave:

Rusia, Sahel, geopolítica, seguridad, recursos naturales.

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.

Russia's strategic projection in the Sahel and its regional environment

Abstract:

Russia's strategy in the Sahel is part of Russia's broader global repositioning. Within the Kremlin's strategic approach to this region, the use of hybrid tools stands out, combining military, economic, diplomatic, and cultural instruments. Moscow takes advantage of the vacuum created by the partial withdrawal of Western actors to present itself as an alternative partner that prioritizes sovereignty and cooperation without conditions. Its presence is particularly concentrated in Mali, Niger, and Burkina Faso, where it seeks access to strategic resources such as uranium and gold, while also consolidating political influence.

Within Russia's actions, the use of actors such as the Wagner Group stands out, which was later integrated into the Ministry of Defense under the name Africa Corps. At the same time, Moscow places special emphasis on cultural and educational diplomacy in these areas to legitimize its presence. Likewise, Russia seeks to expand energy cooperation, particularly in the nuclear field through Rosatom, as well as its geostrategic projection toward the Atlantic and the Red Sea. Overall, it is concluded that Russia does not aim to replace the West, but rather to position itself as a key security actor and a political alternative in Africa.

Keywords:

Russia, Sahel, geopolitics, security, natural resources.

Introducción

Durante los últimos años Rusia ha intensificado su actividad en África, especialmente en el Sahel occidental, en países como Malí, Níger y Burkina Faso, y con una presencia más limitada en Mauritania, Chad, Libia, Sudán o Siria[1]. Esto no debe describirse como «expansión» en términos territoriales, sino como la constitución de un ecosistema de influencia, un conjunto interdependiente de instrumentos militares, económicos,

[1] ZUBENKO, Alexandra S. «Uranium competition in the Sahel region and Russia's interests: Current situation, assessment of prospects, recommendations». *PIR Center Report Series* 47/2025. Disponible en: https://pircenter.org/wp-content/uploads/2025/12/25-12-01-ZUB-REP-on-SAH-Ed.by-SHAH-Rev.by-ORL-AS-PUBLISHED.pdf (consultado 28/1/2026).

diplomáticos y culturales que Moscú coordina para obtener ventajas geoestratégicas y económicas de bajo coste político y alta rentabilidad estratégica[2].

El Sahel como espacio estratégico emergente

Los cambios políticos internos en varios países saharianos (golpes y transiciones, 2020-2023) y la retirada parcial de la presencia militar occidental crearon un vacío que las autoridades rusas han buscado llenar. Esta dinámica es compleja y multicausal que va desde factores locales como el descontento popular hasta factores internacionales como la reestructuración de las prioridades de Francia y decisiones políticas por parte de Moscú para ofrecer una alternativa que enfatiza en soberanía y no intervención.

Malí, Níger y Burkina Faso suman 2,3 millones de kilómetros cuadrados y 73,8 millones de habitantes con un producto interior bruto (PIB) combinado en 2024 de 62.400 millones de dólares. El subsuelo de estos países cuenta con recursos estratégicos como el uranio, oro, hidrocarburos y otros minerales. Todo esto explica el interés ruso más allá del mero apoyo político y la influencia regional. No obstante, conviene distinguir entre el interés declarativo y la capacidad efectiva para explotar esos recursos, un matiz que a menudo falta en las declaraciones oficiales[3].

Desde la óptica rusa, la penetración en el Sahel se conceptualiza como una estrategia híbrida que mezcla asistencia militar solicitada por gobiernos locales, proyectos extractivos y energéticos formalizados a través de memorandos y cooperación con entidades estatales rusas como Rosatom. Moscú también intenta aumentar la presencia cultural a través de centros de intercambio, formación y diplomacia performativa que presentan la oferta rusa como «cooperación sin condicionamientos»[4].

El papel de la diplomacia cultural y de la cooperación educativa ocupa un lugar central en la estrategia rusa. La promoción de la lengua rusa, la cultura y la formación técnica

[2] Российский совет по международным делам (РСМД). *Глобальный прогноз РСМД 2019–2024*. Documento de análisis RCMД 2019–2024. Disponible en: https://russiancouncil.ru/upload/iblock/992/riac_forecast_2019_2024.pdf (consultado 28/1/2026).
[3] KARR, Liam y BORÉNS, Avery. *Russia, US Compete in West Africa: Africa File*. July 31, 2025. Documento de análisis *Critical Threats Project Africa File* (31/7/2025). Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/russia-us-compete-west-africa-somalia-sudan-parallel-governments-deadly-attacks-in-burkinafaso-and-drc-africa-file-july-31-2025 (consultado 30/1/2026).
[4] GARCÍA LLATA, Antonio. «Los zarpazos del oso en el desierto: Rusia y la nueva geopolítica del Sahel», *Orden Internacional*, *Revista de Estudios Internacionales*, n.º 1, e72. 2025. Disponible en: https://revistas.urjc.es/index.php/roi/article/view/72/96 (consultado 30/1/2026).

constituyen un instrumento de legitimación y de creación de redes de influencia a largo plazo. Así lo expone, Avakin A. S., investigador y profesor vinculado a la Casa Rusia en Uagadugú, quien describe la apertura de espacios culturales como una herramienta para «crear centros de estudio de la lengua, la cultura y la historia rusas» y fomentar vínculos sociales y profesionales duraderos entre élites locales y redes rusas[5].

El ministro de Asuntos Exteriores, Serguéi Lavrov, declaró en abril de 2025 que, además de la cooperación militar, el Kremlin considera vital la promoción de programas educativos destinados a formar personal cualificado. Moscú ha impulsado la apertura de Casas Rusas y otros espacios culturales en capitales de la región (Uagadugú, Burkina Faso), que funcionan como centros de idioma, becas y capacitación técnica para formar cuadros locales y difundir la narrativa rusa de cooperación «sin condicionamientos».

En estos casos Rusia está empleando la diplomacia blanda (*soft power*), definida por Joseph Nye como un activo que produce atracción que a menudo dirige a la aquiescencia. Nye, en su trabajo, afirma que «la seducción siempre es más efectiva que la coacción»[6]. Esto se entrelaza con la diplomacia convencional organizada por el Ministerio de Exteriores y agencias culturales a través de encuentros de alto nivel (entre ellos la reunión Rusia-Alianza del Sahel celebrada en Moscú en abril de 2025), ciclos de cooperación económica como las jornadas de «Días Económicos» y la planificación de una comisión intergubernamental destinada a sistematizar la colaboración comercial y facilitar contactos empresariales. Estos proyectos cumplen una doble función al legitimar la presencia rusa ante las autoridades locales como una oferta de cooperación técnica y, por otro, preparan el terreno político para acuerdos de mayor calado en seguridad y en sectores estratégicos. El objetivo es institucionalizar vínculos económicos que complementen la cooperación en seguridad[7].

[5] А. С. Авакян. *РОССИЯ И АФРИКА: стратегическое партнерство в контексте трансформации региона Сахеля*. Вестник науки, №11 (92), том 1, с. 573–580, 2025. Disponible en: https://www.xn----8sbempclcwd3bmt.xn--p1ai/article/26246 (consultado 30/1/2026).
[6] GOMICHON, M. «Joseph Nye on Soft Power», *E-International Relations*. 8/3/2013. Disponible en: https://www.e-ir.info/2013/03/08/joseph-nye-on-soft-power/ (consultado 30/1/2026).
[7] ZUBENKO, Alexandra S. «Uranium competition in the Sahel region and Russia's interests: Current situation, assessment of prospects, recommendations», *PIR Center Report Series* 47/2025. Disponible en: https://pircenter.org/wp-content/uploads/2025/12/25-12-01-ZUB-REP-on-SAH-Ed.by-SHAH-Rev.by-ORL-AS-PUBLISHED.pdf (consultado 28/1/2026).

La estrategia rusa de penetración híbrida

Esa articulación entre cultura, economía y seguridad forma parte de un proyecto estratégico más amplio de reposicionamiento global de Moscú. En informes y notas de política exterior, como la investigación del Centro PIR (organización no gubernamental rusa especializada en el estudio de la no proliferación nuclear, el desarme y las cuestiones de seguridad global) y otros centros analíticos subrayan que la cooperación en defensa, formación de personal y asesoría de instructores es un componente central de la oferta rusa, concebida como una alternativa que evita «condicionamientos» políticos a cambio de acceso y prioridades estratégicas compartidas. Esta visión construye la narrativa de Rusia como socio no intervencionista y proveedor de capacidades de seguridad, algo atractivo para gobiernos que priorizan la soberanía y la autonomía frente a presiones externas[8].

Las fuentes internas también señalan tensiones y límites ya que el empeño por presentar la cooperación como «sin condicionamientos» coexiste con instrumentos de influencia directos como contratos extractivos, memorandos energéticos y presencia militar. Todas estas acciones implican compromisos que trascienden la mera retórica. La narrativa cultural y educativa funciona como componente legitimador de una presencia que combina intereses técnicos, geoeconómicos y de seguridad[9,10].

De Wagner al *Africa Corps*

Una de las principales acciones de Rusia en esta zona es el apoyo en la lucha contra el yihadismo. Desde la Representación Permanente de la Federación Rusa ante la ONU, las autoridades diplomáticas han expresado su preocupación por la actividad del Estado Islámico en el Gran Sáhara (EIGS) y del Grupo de Apoyo al Islam y a los Musulmanes (GSIM), señalando la persistencia de operaciones en las áreas de Liptako-Gourma y en

[8] ZUBENKO, Alexandra S. «Uranium competition in the Sahel region and Russia's interests: Current situation, assessment of prospects, recommendations». *PIR Center Report Series* 47/2025. Disponible en: https://pircenter.org/wp-content/uploads/2025/12/25-12-01-ZUB-REP-on-SAH-Ed.by-SHAH-Rev.by-ORL-AS-PUBLISHED.pdf (consultado 28/1/2026).

[9] ТАСС. *«Газпром» возобновил добычу нефти в Ливии*. Экономика, 25 май 2021, 08:12. Disponible en: https://tass.ru/ekonomika/11464015 (consultado 31/1/2026).

[10] ROSATOM NEWSLETTER. *Russian Atoms for Africa*. Issue #294. 28 de octubre de 2025. Disponible en: https://rosatomnewsletter.com/2025/10/28/russian-atoms-for-africa/ (consultado 31/1/2026).

corredores fronterizos hacia el golfo de Guinea[11]. Ambos grupos están presentes en Malí. La diplomacia y los canales oficiales describen la cooperación como apoyo antiterrorista solicitado por las autoridades locales, mientras en el terreno se combinan elementos de asesoría, suministro de material y la participación del nuevo *Africa Corps*, dependiente del Ministerio de Defensa[12]. Este cuerpo participa en tareas como la protección de convoyes y normalización del tránsito de combustible, al menos desde 2024-2025. La provisión de material militar y operaciones de adiestramiento contribuyen a reforzar la capacidad del Gobierno de Bamako para mantener el control sobre los núcleos de poder local y a redefinir su política exterior.

En los documentos oficiales y en las ruedas de prensa del Ministerio de Asuntos Exteriores ruso, ese apoyo se formula como respuesta a las peticiones de Bamako y alineado con las prioridades de los gobiernos locales. Como ejemplo operativo, en diciembre de 2025 las autoridades rusas informaron que las Fuerzas Armadas de Malí, con el apoyo del *Africa Corps*, realizaron operaciones antiterroristas para asegurar rutas y proteger convoyes. Esta es una acción que, en la narrativa oficial rusa, se presentó como coordinada con Bamako y dirigida a objetivos específicos de seguridad[13].

[11] ТАСС. *Захарова: Россия будет и дальше помогать Мали в преодолении топливного кризиса*. Экономика, 20 de noviembre de 2025. Disponible en: https://tass.ru/ekonomika/25683763 (consultado 1/2/2026).
[12] MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE RUSSIAN FEDERATION. *Press release on Russia–Confederation of Sahel States ministerial meeting*. 3 de abril de 2025. Disponible en: https://mid.ru/en/foreign_policy/news/2007055/ (consultado 1/2/2026).
[13] ЛАКСТЫГАЛ, Илья. *Что известно об «Африканском корпусе» России*. Ведомости, 22 de diciembre de 2023. Disponible en: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2023/12/22/1012398-chto-izvestno-ob-afrikanskom-korpuse-rossii (consultado 1/2/2026).

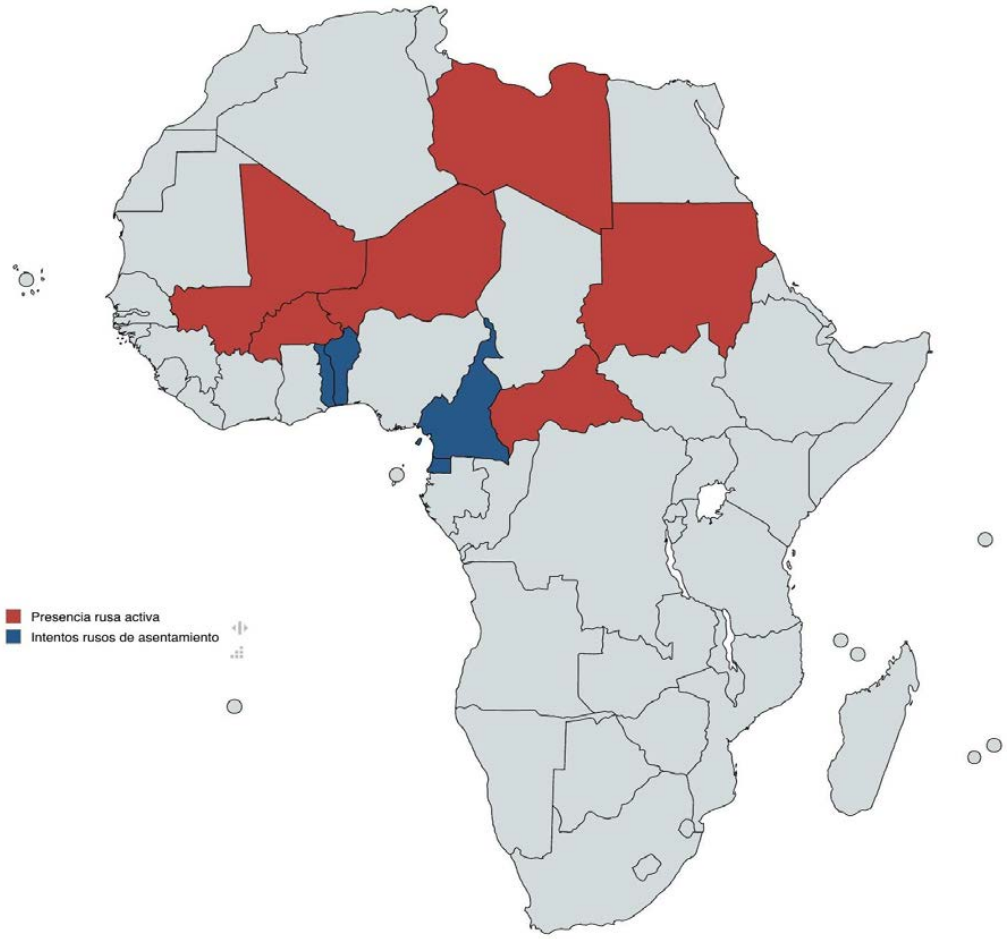


Figura 1. Presencia militar rusa en África hacia el año 2021. Fuente: elaboración propia

Sin embargo, estas fuerzas no siempre tienen éxito en la lucha contra la insurgencia armada. Por ejemplo, un caso sonado fue la batalla de Tinzawatène, que tuvo lugar en el noreste de Malí a finales de julio de 2024. El Grupo Wagner comunicó durante aquellos días que sus soldados, junto a efectivos malienses, sufrieron bajas durante un enfrentamiento contra los rebeldes tuareg cerca de la frontera con Algeria. El Grupo Wagner (predecesor del *Africa Corps*) estuvo liderado por Yevgueni Prigozhin antes de su disolución, y apareció por primera vez asistiendo a gobiernos locales en 2017 en Mozambique y Sudán, después en la RCA en 2018, en Libia en 2019 y posteriormente en Malí. A pesar de que las autoridades malienses afirmaron que los efectivos rusos son

formadores y no mercenarios, Wagner confirmó en aquel momento que sus combatientes estuvieron involucrados en la batalla[14].

Teniendo esto en cuenta, es necesario distinguir cuatro dimensiones cuando se evalúa la naturaleza y el impacto de esa cooperación: la legitimidad, que se define como mandato por invitación o el consentimiento popular; la capacidad operativa, que supone el alcance real de las unidades y del material suministrado; su efectividad, esto es, si las acciones reducen o desplazan la violencia insurgente; y por último, es importante tener en cuenta el coste político internacional del socio local y de Rusia.

En un plano más amplio, Moscú interpreta el Sahel, el Cuerno de África y el eje Libia-Siria como un laboratorio estratégico para poner a prueba las misiones de cooperación militar «por invitación», la diplomacia económica y los programas culturales. Esa formulación, repetida en análisis de *think tanks* y comunicados oficiales rusos, exige sin embargo una evaluación crítica. La «flexibilidad» operacional puede generar dependencia política del cliente y riesgos de escalada o desgaste[15].

Dimensión económica y extractiva

En términos operativos, la presencia rusa en África se ha articulado inicialmente mediante actores híbridos, entre los que destacan empresas militares privadas (PMC) como Wagner. Esta modalidad permitió a Moscú mantener grados variados de negación plausible y limitar la exposición política ante controversias internacionales. La experiencia siria (intervención a partir de 2015) sirvió para ensayar la coordinación entre fuerzas regulares, contratistas privados y aliados locales. Las bases rusas en el territorio sirio son el puente que conecta Rusia con África, un nodo logístico de vital importancia para el Kremlin. Es por esto por lo que Moscú no tardó en negociar con los nuevos dirigentes sirios tras la caída de Bashar al-Assad en diciembre de 2024[16].

[14] МЕДУЗА. *«Или в Минобороны, или ****»: *Русская служба Би-би-си рассказала, что произошло с наёмниками ЧВК Вагнера за год, прошедший с мятежа Евгения Пригожина*. Meduza, 21 de junio de 2024. Disponible en: https://meduza.io/feature/2024/06/21/ili-v-minoborony-ili (consultado 1/2/2026).
[15] TIMBUKTU INSTITUTE. «Russia's Repositioning in the Sahel: From Wagner to Africa Corps». Report, Dakar, julio 2025. Disponible en: https://timbuktu-institute.org/index.php/toutes-l-actualites/item/1262-report-russia-s-repositioning-in-the-sahel-from-wagner-to-africa-corps (consultado 1/2/2026).
[16] ТАСС. *Вершинин: базы РФ в Сирии действуют и играют стабилизирующую роль в регионе*. Политика, 3 de diciembre de 2025. Disponible en: https://tass.ru/politika/25804457 (consultado 3/2/2026).

Libia fue uno de los primeros nodos en ese proceso de proyección. La política rusa combinó interlocuciones con actores estatales y no estatales, incluyendo contactos con el Ejército Nacional Libio de Jalifa Haftar y el uso del territorio libio como plataforma logístico-estratégica hacia el Sahel occidental[17]. Rusia aprovecha la posición geográfica de Libia y su papel como potencial nodo energético y militar en el Mediterráneo central para ampliar sus capacidades de influencia indirecta sobre Europa.

Moscú combinó contactos con múltiples actores, tanto con Haftar como con otras autoridades libias para conservar opciones de influencia y cerrar acuerdos comerciales y de armamento en distintos territorios del país. El pragmatismo ha permitido que el Kremlin cuente con corredores logísticos y oportunidades energéticas para la proyección hacia el Sahel. Por otro lado, gracias a esto, empresas rusas del sector energético reanudaron actividades en concesiones y proyectos de exploración en Libia. Gazprom, a través de filiales, y Tatneft aparecen mencionadas como participantes en pozos petrolíferos al sur de Bengasi y en la cuenca de Ghadames. Estas operaciones aumentaron el comercio bilateral tras los años de conflicto, pero la plena reapertura de inversiones en infraestructuras y energía permanece condicionada a la normalización de la seguridad y al cierre de contratos[18].

En 2023 Rusia reabrió su embajada en Trípoli, y el nuevo representante diplomático reafirmó «estrechas relaciones tradicionales» y la voluntad de cooperar en educación, tecnología y comercio. Al mismo tiempo, la diplomacia rusa ha respaldado procesos políticos entre las distintas facciones y ha facilitado la participación del país en foros internacionales como parte de su lógica de normalización y reinserción comercial[19].

La dimensión militar coexiste con una ambición extractivista, sobre todo en Níger y otras zonas ricas en uranio y minerales. Actores estatales y corporativos han articulado acuerdos de cooperación energética y minera. En estos casos, Rosatom es el actor central en la agenda nuclear, que busca no solo el suministro de materias primas, sino

[17] РИА НОВОСТИ. *Военные Ливийской национальной армии заявили о нейтрализации 26 боевиков в районе Ливийской национальной армии Халифы Хафтара*, 28 de julio de 2023. Disponible en: https://ria.ru/20230728/diplomatiya-1886193314.html (consultado 3/2/2026).
[18] РИА НОВОСТИ. *Двусторонняя торговля России и Ливии достигла 80,17 млрд долларов в 2020 году*. 28 июля 2023. Disponible en: https://ria.ru/20230728/diplomatiya-1886193314.html (consultado 3/2/2026).
[19] РБК. *Россия возобновила работу посольства в Ливии спустя девять лет*. Политика, 26 июня 2023. Электронный ресурс https://www.rbc.ru/rbcfreenews/64999e159a794752480d95c1 (consultado 3/2/2026).

la integración en las cadenas de valor y el desarrollo de capacidades nucleares civiles[20]. No obstante, es importante destacar la brecha entre memorandos y ejecución real, ya que numerosos acuerdos no se traducen en grandes inversiones industriales o en explotación sostenida debido a limitaciones logísticas, financieras y de seguridad que las propias fuentes rusas reconocen. Por ello conviene distinguir entre la intención estratégica y la capacidad efectiva de ejecutar proyectos en entornos volátiles.

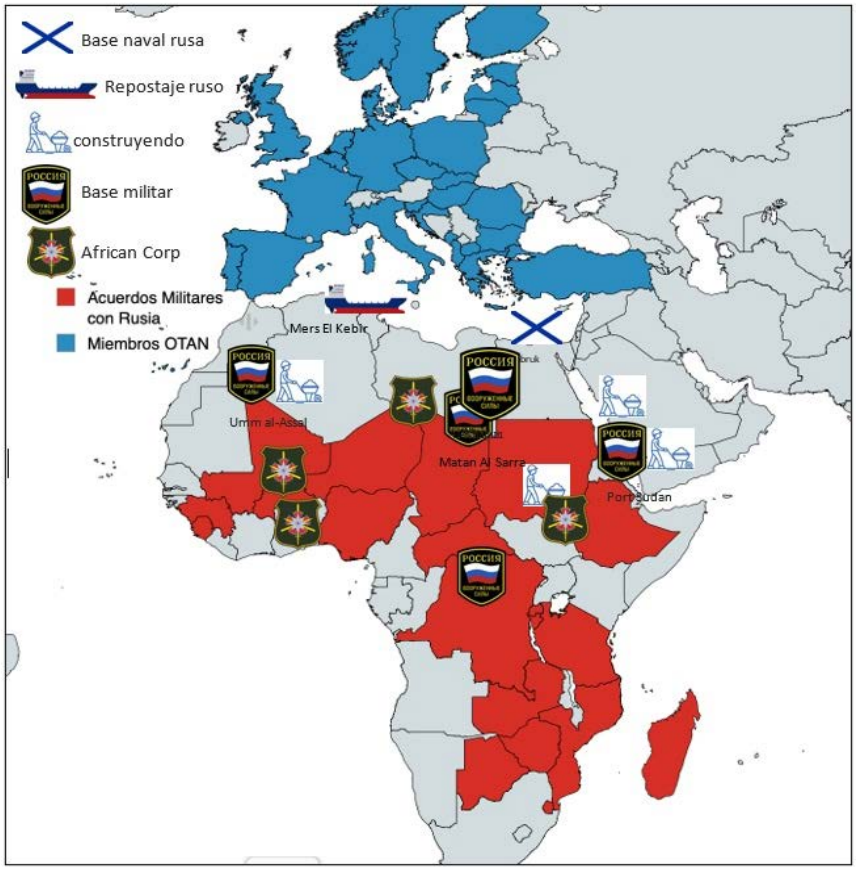


Figura 2. Despliegue de las fuerzas rusas en África y el Mediterráneo. Fuente: IEEE

La política militar rusa en África ha transitado por dos fases: la primera, el uso de actores híbridos y contratistas para proyectar poder y aprovechar el factor de la negación plausible; la segunda fase ha sido la recentralización, adoptada tras la crisis de 2023, catalizada por la insurrección de Wagner. Durante este período, las estructuras del grupo mercenario se integraron en otras estructuras dependientes del Ministerio de Defensa,

[20] WORLD NUCLEAR NEWS. «Rosatom expands cooperation in West Africa». 16 de octubre de 2023. Disponible en: https://www.world-nuclear-news.org/Articles/Rosatom-expands-cooperation-in-West-Africa (consultado 3/2/2026).

convirtiéndose en el *Africa Corps*. Esta transición supone una adaptación para preservar la capacidad operativa y reducir los riesgos diplomáticos derivados del uso de las PMC, sin que ello implique un abandono de las misiones en curso. Esta transformación puede interpretarse como una apuesta reforzada por África, en la medida en que el Kremlin opta por asumir la responsabilidad política y militar de unas operaciones que ya no concibe como tácticas o coyunturales, sino como parte de una presencia duradera[21].

El tránsito desde una proyección híbrida hacia una proyección estatalizada no elimina las contradicciones estructurales del modelo ruso. La reestatización reduce el margen de la negación plausible y amplía la responsabilidad política. Asimismo, plantea interrogantes sobre si la institucionalización incrementa o limita la flexibilidad táctica[22]. Estas cuestiones aparecen explícitamente debatidas en análisis y publicaciones rusas y deben incorporarse de manera central en cualquier evaluación sobre la sostenibilidad, los costes y los riesgos a medio y largo plazo de este modelo de proyección[23].

Diplomacia y narrativa

En Burkina Faso y Níger, los golpes de Estado y la fricción con antiguos aliados abrieron espacios políticos en los que la oferta rusa de seguridad, formación y cooperación técnica resultó atractiva. La cooperación en materia de seguridad, el discurso antiimperialista y la oferta de apoyo frente a insurgencias yihadistas han convertido a ambos países en nodos relevantes del cinturón de influencia que Moscú aspira a consolidar en el Sahel[24].

Las inversiones y proyectos en sectores clave como la energía, la minería, el transporte y las infraestructuras complementan el despliegue militar. Un caso paradigmático es la

[21] OSINT SAHEL. «Después del Grupo Wagner: Rusia reorganiza su presencia militar en África». 24 de julio de 2025. Disponible en: https://www.osintsahel.com/2025/07/24/despues-del-grupo-wagner-rusia-reorganiza-su-presencia-militar-en-africa/ (consultado 3/2/2026).
[22] «Замена Вагнеру. Россия активно перебрасывает вооружение в Африку — AP», *NV.ua*. 11 de junio de 2025. Disponible en: https://nv.ua/world/geopolitics/afrikanskiy-korpus-rossiya-narashchivaet-prisutstvie-v-afrike-50521076.html (consultado 3/2/2026).
[23] «Африканский корпус и будущее российского присутствия в Африке», *Topwar.ru*. 27 de octubre de 2025. Disponible en: https://topwar.ru/272746-afrikanskij-korpus-i-buduschee-rossijskogo-prisutstvija-v-afrike.html (consultado 3/2/2026).
[24] РБК. *Президент Владимир Путин согласился на официальном портале правовой информации опубликовать закон о продлении Россией срока действия Договора о сокращении стратегических наступательных вооружений (СНВ-III)*. Политика. 16 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.rbc.ru/politics/16/11/2020/5fb2aab59a79471401c3e49f (consultado 3/2/2026).

cooperación nuclear con Níger. En 2025, la empresa estatal Rosatom firmó un acuerdo con las autoridades nigerinas para explorar la cooperación en energía nuclear civil, una iniciativa que pretende articular no solo la extracción de uranio, sino también las cadenas de valor a través de la construcción de reactores, la formación y el desarrollo de la medicina nuclear. Moscú y sus socios locales acordaron impulsar proyectos en transporte, infraestructura vial, agricultura e industrias extractivas; estas intenciones requieren, sin embargo, documentación adicional sobre planes de financiación y de ejecución para evaluar su viabilidad real. Por ejemplo, la visita de abril de 2025 de una delegación rusa de sanidad liderada por la jefa del Servicio Federal de Vigilancia de la Protección de los Derechos del Consumidor y el Bienestar Humano (Rospotrebnadzor), Anna Popova, a Uagadugú se presenta como parte de un esfuerzo por fomentar capacidades sanitarias. Estas acciones, que combinan diplomacia y creación de capacidades, son coherentes con la narrativa rusa de «cooperación sin condicionamientos»[25].

En el contexto de la cooperación nuclear en África, también es importante destacar las relaciones con Ghana. Recientemente, la cooperación entre ambos países se ha extendido a iniciativas de educación y formación, con seminarios virtuales en 2025 que reunieron a expertos rusos y ghaneses para abordar cuestiones de investigación, la transferencia de conocimientos y la capacitación de recursos humanos en ciencia y tecnología nuclear. Además, en 2022, ambas partes acordaron la creación de un grupo de trabajo conjunto para coordinar el intercambio de información y explorar tecnologías emergentes como los reactores modulares pequeños (SMR). En 2023, representantes de Rosatom y del Ministerio de Energía de Ghana se reunieron en el marco de la Africa Energy Week para profundizar en la cooperación. Aunque Ghana aún no ha iniciado la construcción de una central nuclear comercial, estas actividades reflejan una participación rusa sostenida[26].

Este tipo de programas se centran en acuerdos de entendimiento y en programas de formación más que en la ejecución inmediata de grandes centrales. Esta estrategia

[25] «Rusia y Uganda acuerdan cooperar en la garantía de la seguridad epidemiológica», *NoticiasLatAm*. 17 de febrero de 2023. Disponible en: https://noticiaslatam.lat/20230217/rusia-y-uganda-acuerdan-cooperar-en-la-garantia-de-la-seguridad-epidemiologica-1135891812.html (consultado 3/2/2023).
[26] WORLD NUCLEAR NEWS / NEI MAGAZINE. «Russia and Ghana to set up Joint Working Group on SMRs». 31 de agosto de de 2022. Disponible en: https://www.neimagazine.com/news/russia-and-ghana-to-set-up-joint-working-group-on-smrs-9967732 (consultado 20/2/2026).

permite a Moscú posicionarse en múltiples mercados africanos mientras mantiene la flexibilidad contractual y potenciales ventajas comerciales. Por ejemplo, Rosatom firmó un acuerdo con Argelia, en 2024, para avanzar en la cooperación en los usos pacíficos de la energía atómica y en el desarrollo de capacidades técnico-regulatorias[27]. Marruecos firmó acuerdos de cooperación para el uso pacífico de la energía nuclear en aplicaciones médicas[28]. En Ruanda y Burundi, Rosatom suscribió marcos de cooperación destinados a establecer bases legales, la formación de personal y programas de radioisótopos para la medicina y la agricultura[29]. Zambia y Uganda han registrado contactos con actores rusos para explorar posibilidades en seguridad radiológica, la capacitación y, en el caso de Uganda, la evaluación de emplazamientos y opciones de suministro que sitúan a Rosatom entre los proveedores considerados[30]. En Etiopía, la cooperación ha evolucionado desde acuerdos marco hacia documentos de planificación y hojas de ruta que contemplan la evaluación de viabilidad y formación de personal, lo que indica una intención de avanzar hacia proyectos nucleares si se materializan las condiciones técnicas y financieras.

En cuanto a la profundización de los lazos diplomáticos, a finales de mayo de 2025, el presidente Vladímir Putin recibió en Moscú al presidente de Burkina Faso, Ibrahim Traoré, en un encuentro en el que se abordaron asuntos de seguridad y de comercio bilateral. Según los comunicados oficiales, Moscú se comprometió a apoyar los esfuerzos de restauración del orden y a facilitar mecanismos de cooperación económica. Paralelamente, la diplomacia rusa utiliza foros internacionales para denunciar la «doble moral» occidental en el Sahel y enmarcar su apoyo como la defensa de la soberanía africana. El representante permanente ruso ante la ONU, Vasili Nebenzia, ha criticado la presencia militar de antiguas potencias coloniales, especialmente Francia, y ha saludado

[27] ROSATOM STATE ATOMIC ENERGY CORPORATION. «Rosatom and Ministry of Energy and Mining of Algeria sign cooperation road map». 27 de marzo de 2024. Disponible en: https://rosatom-mena.com/press-centre/news/rosatom-state-corporation-and-ministry-of-energy-and-mining-of-algeria-sign-cooperation-road-map/ (consultado 20/2/2026).
[28] TACC. «Russia's Rosatom, Morocco sign cooperation agreement», Economía. 11 de octubre de 2017. Disponible en: https://tass.com/economy/970060 (consultado 20/2/2026).
[29] ANADOLU AGENCY. «Russia's Rosatom, Rwanda to cooperate in nuclear energy». 26 de junio de 2018. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/energy/nuclear/russias-rosatom-rwanda-to-cooperate-in-nuclear-energy-/20616 (consultado 20/2/2026).
[30] TÜRZAM-Zambia Businessmen Association. «Russia-Zambia Relations with Potential for Development». 29 de noviembre de 2023. Disponible en: https://turzam.org/en/this-is-the-translate/ (consultado 20/2/2026).

iniciativas regionales como la creación de la Alianza del Sahel, presentadas por Moscú como expresiones de autonomía y cooperación subregional[31].

Fuera del triángulo central del Sahel, la presencia rusa es menos visible, pero no deja de ser relevante. Este es el caso de Mauritania. La cooperación militar se formalizó en 2021 y según los registros oficiales y las fuentes especializadas en energía, Moscú tiene especial interés en yacimientos como Bir Allah y la posibilidad de participación de empresas rusas en proyectos gasísticos[32].

La cooperación bilateral con Mauritania incluye ámbitos como pesca y acuicultura, apoyo empresarial y programas educativos[33]. Rusia mantiene centros de apoyo empresarial y programas de becas. Ambos países se han comprometido a reforzar las oportunidades para la cooperación en pesca marítima y coordinación en foros árabes y africanos. Todas estas iniciativas quedaron pactadas y selladas mediante un acuerdo bilateral firmado en diciembre de 2025, que facilita la exención de visados para titulares de pasaportes diplomáticos y de servicio[34].

Por otra parte, el caso de la República Centroafricana (RCA) es esencial para comprender el modelo ruso en África. Allí, Rusia logró una de sus intervenciones más profundas y visibles, asumiendo un papel central en la seguridad del país, la reestructuración de las fuerzas armadas y la protección de infraestructuras estratégicas. El caso centroafricano demuestra cómo Moscú combina asistencia militar, control de recursos naturales y construcción de influencia política a largo plazo, ofreciendo un precedente que ha inspirado a otros gobiernos africanos[35]. Según un análisis del Ministerio de Defensa de España publicado en febrero de 2023, en la RCA, Wagner influyó en la opinión pública mediante la creación de distintos medios de comunicación,

[31] ПОСТОЯННОЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ при ООН. *Выступление Постоянного Представителя В.А. Небензи на заседании Совета Безопасности ООН по вопросам борьбы с терроризмом в Африке*, 21 января 2025 г. Disponible en: https://russiaun.ru/ru/news/nebenzia_africa_210125 (consultado 8/2/2026).
[32] КРАСОВСКАЯ, Екатерина. *Россия рассматривает участие в мавританском газовом проекте BirAllah*. *Oilcapital.ru*, 18 июля 2025. Disponible en: https://oilcapital.ru/news/2025-07-18/rossiya-rassmatrivaet-uchastie-v-mavritanskom-gazovom-proekte-birallah-5438826 (consultado 8/2/2026).
[33] ТАСС. *Путин заявил, что РФ и Мавритания имеют все возможности для наращивания сотрудничества*. Политика, 4 декабря 2023. Disponible en: https://tass.ru/politika/19452227 (consultado 8/2/2026).
[34] ТАСС. *Россия и Мавритания подписали соглашение о безвизе для владельцев диппаспортов*. Политика, 19 декабря 2025, 15:42. Disponible en: https://tass.ru/politika/25970879 (consultado 8/2/2026).
[35] ВАСИЛЬЕВ, Алексей. *Россия и Африка в глобальной борьбе за ископаемые ресурсы*. Журнал *Международная жизнь*, архив № 6, 2011. Disponible en: https://interaffairs.ru/jauthor/material/474 (consultado 8/2/2026).

estabilizó la política interna al marginar a la oposición y a los políticos más cercanos a Francia. Esta es una estrategia que Rusia ha usado durante años y comienza con diplomáticos aproximándose a líderes africanos, tras lo cual se firman acuerdos de seguridad y finalmente con compañías de explotación de recursos[36].



Figura 3. Imagen de la II Conferencia Ministerial del Foro de Asociación Rusia-África.
Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores de Rusia.

Sudán ocupa un lugar singular en la narrativa y la práctica estratégica rusa, como un espacio clave situado fuera del Sahel, pero directamente conectado con él. En 2020, el Kremlin planteó la creación de un punto logístico y naval en el mar Rojo y, el 16 de noviembre de ese mismo año, el presidente Putin autorizó la firma de un acuerdo con Jartum para establecer una instalación logística en Puerto Sudán[37]. No obstante, la guerra civil iniciada a finales de 2023 ha retrasado este proyecto. La importancia de

[36] VILLENA SÁNCHEZ, Fernando. «La presencia rusa en África», *Revista Española de Defensa* (RED), n.º 402. Febrero de 2023, pp. 52-55. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/gabinete/red/2023/02/p-52-55-red-402-rusia-africa.pdf (consultado 8/2/2026).
[37] РБК. *Президент Владимир Путин согласился опубликовать на официальном портале правовой информации закон о продлении действия СНВ-III*. Политика, 16 ноября 2020. Disponible en: https://www.rbc.ru/politics/16/11/2020/5fb2aab59a79471401c3e49f (consultado 8/2/2026).

Sudán para Moscú radica en el control de las rutas marítimas estratégicas del mar Rojo y en el acceso al comercio global.

En este contexto, Rusia ha buscado oportunidades en el ámbito extractivo y la posibilidad de reforzar su proyección naval en una región clave entre África, Oriente Medio y el Indopacífico[38]. Moscú ha mantenido contactos y apoyos con los principales actores del conflicto sudanés, tanto con el Gobierno y las Fuerzas Armadas de Sudán como con las Fuerzas de Apoyo Rápido (RSF), una aproximación pragmática orientada a preservar su capacidad de influencia, con independencia del desenlace del conflicto. Pese al deterioro de la situación, fuentes rusas informan de una intensificación de la cooperación energética en 2024, que incluye invitaciones oficiales a empresas rusas para explorar nuevos yacimientos petroleros en zonas consideradas seguras y planes de prospección de gas frente a las costas del mar Rojo[39].

Proyección hacia el Atlántico

La estrategia rusa no solo busca expandir y reforzar las relaciones con los países del Sahel, sino que también persigue consolidar puntos de influencia a lo largo de la costa atlántica de África. El objetivo es aprovechar la creciente cooperación con países del golfo de Guinea. Por ejemplo, acuerdos recientes de acceso naval y cooperación militar con Togo han concedido a Rusia un «acceso privilegiado» a puertos de la región, lo que no solo amplía su red logística sino que le permitiría operar en corredores marítimos que conectan África con Europa.

Este tipo de cooperación y los vínculos crecientes con países como Guinea o Mauritania se han interpretado como parte de un intento más amplio de posicionar a Rusia en el Atlántico occidental, aunque aún sin bases navales formales en la región. Esto se percibe como un elemento de la estrategia de Moscú para proyectar poder marítimo y ganar influencia, conectando el cinturón Sahel-África occidental con rutas marítimas clave y potenciando su presencia fuera del dominio europeo tradicional.

[38] TASS. «Sudan completes review of naval base agreement with Russia», *Tass World*. 12 de febrero de 2021. Disponible en: https://tass.com/world/1575271 (consultado 8/2/2026).
[39] «Пути к миру и безопасности» № 2 (65) 2023. Москва: Национальный исследовательский институт мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук (ИМЭМО РАН), осень–зима 2023. Disponible en: https://www.imemo.ru/files/File/magazines/puty_miru/2023/02/FullText-0222023FINAL.pdf (consultado 8/2/2026).

Estas acciones se enmarcan en la visión rusa de ampliar su alcance más allá del Mediterráneo y del mar Rojo, explotando estos espacios en los que la presencia occidental ha declinado. Todo apunta a que el Kremlin busca establecer una proyección más amplia que incluya el arco atlántico africano dentro de su cálculo geoestratégico[40].

Conclusiones

En conjunto, la presencia rusa en el Sahel responde a una lógica de competencia sistémica con Occidente. Moscú no pretende sustituir a las potencias occidentales en términos de desarrollo o gobernanza, sino posicionarse como garante de la seguridad y como socio político alternativo. Esta estrategia ha tenido un impacto significativo en los equilibrios regionales, al debilitar los marcos tradicionales de cooperación internacional y redefinir las dinámicas de seguridad en África. El análisis de la penetración rusa en el Sahel permite comprender la política africana de Rusia, su visión más amplia del orden internacional y el uso instrumental del poder militar en escenarios periféricos.

Desde el punto de vista ruso, su presencia en la región obedece a una combinación de factores geopolíticos, económicos y de seguridad. El Kremlin presenta sus acciones como una respuesta a las peticiones de los propios países que solicitan su ayuda para combatir el terrorismo. En discursos oficiales, Moscú insiste en que ofrece asistencia sin presiones ni condicionamientos políticos, lo cual contrasta con la actuación de los países occidentales, especialmente la de la antigua potencia colonial de la región: Francia. Los gobiernos del Sahel valoran colaborar con el Kremlin precisamente por no tener que enfrentar elementos de presión, chantaje o intimidación.

En lo económico, Moscú persigue garantizar el acceso a recursos estratégicos y a mercados relativamente seguros. El Sahel alberga depósitos minerales y oportunidades en el oro, los hidrocarburos y la agricultura, y las iniciativas rusas en la región, en particular los mencionados acuerdos preliminares con Rosatom, ilustran el interés por integrar cadenas de valor relacionadas con el uranio y la energía nuclear. No obstante, conviene distinguir entre memorandos de intención y proyectos con financiación y un

[40] ROGER, Benjamin y JÉGO, Marie. «Russia's navy now has privileged access to the Gulf of Guinea», *Le Monde* (en inglés). 25 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.lemonde.fr/en/le-monde-africa/article/2025/11/25/russia-s-navy-now-has-privileged-access-to-the-gulf-of-guinea_6747826_124.html (consultado 20/2/2026).

calendario de ejecución, lo cual condiciona la valoración de la capacidad rusa para transformar la intención en una presencia productiva sostenida.

Desde la lógica declarada por el propio Kremlin y según el análisis de los investigadores y de los centros de estudio que siguen de cerca la política exterior rusa, Moscú prioriza la construcción de relaciones que generen ventajas geoestratégicas, económicas y políticas sostenibles en África. Esta priorización se articula en varias dimensiones interconectadas. Por un lado, la expansión de vínculos con gobiernos receptivos a la cooperación con Rusia busca asegurar el acceso a infraestructuras críticas, bases y puertos marítimos que potencien la proyección del poder ruso más allá del continente europeo.

En el ámbito económico, este enfoque se vincula con la potenciación de contratos de reconstrucción, la explotación de recursos naturales estratégicos y proyectos de energía nuclear. Analistas rusos y foros de discusión académica resaltan que la presencia de empresas estatales como Rosatom y la firma de memorandos de cooperación para proyectos nucleares muestran una intención explícita de integrar a Rusia en sectores que van más allá de la simple venta de armas o de la provisión de servicios de seguridad. En este sentido, el Ministerio de Defensa de España explica, a través de un análisis publicado en febrero de 2023, que Rusia desarrolla proyectos de energía nuclear en Argelia, Túnez, Egipto, Sudán, Uganda, Ruanda, Angola, Zambia y Sudáfrica. En cuanto a los proyectos de infraestructuras y a los de industria minera, estos se concentran en Uganda, Guinea, Zimbabue y Sudáfrica, y no tanto en el Sahel.

Políticamente, Moscú articula alianzas diplomáticas en las que presenta su actuación como la defensa de la soberanía y de un orden multipolar frente a lo que el discurso oficial ruso denomina los intereses hegemónicos occidentales. Este componente no es accesorio, ya que la narrativa de cooperación «sin condicionamientos políticos» forma parte de la diplomacia pública rusa para justificar su implicación en regiones donde Occidente retrocede y en las que los gobiernos reciben con agrado una alternativa percibida como menos intrusiva.

La reconfiguración de Wagner en *Africa Corps* ha sido descrita por analistas especializados como un paso hacia una versión más institucionalizada y visible de la presencia rusa, en la que el Estado asume directamente roles que antes se

externalizaban, lo que aumenta la transparencia (en términos de responsabilidad), pero también la exposición política del Kremlin. Este modelo tiene ventajas para Moscú, como un mayor control directo, la coordinación con diplomacia y el comercio estatal, y la posibilidad de negociar contratos y acuerdos con gobiernos locales en condiciones más favorables, pero también implica desafíos y riesgos. Al integrar estas fuerzas en una estructura estatal reconocida, Rusia pierde la negación plausible que caracterizaba el uso de contratistas privados, lo que incrementa la responsabilidad política y legal del propio Estado en caso de que surjan acusaciones de violaciones de derechos, incumplimientos de contratos o consecuencias imprevistas de su presencia.

Además, estudios de posicionamiento estratégico señalan que la sostenibilidad del modelo dependerá de la capacidad de Moscú para equilibrar sus intereses geoeconómicos con la legitimidad local y la estabilidad regional. La literatura que analiza la expansión de *Africa Corps* interpreta que, si bien el control estatal puede reducir los riesgos reputacionales asociados a actores privados, también puede aumentar la presión sobre Rusia en escenarios en los que sus acciones militares o económicas choquen con normas internacionales o con los intereses de otros actores externos.

En conjunto, este enfoque híbrido de relaciones multilaterales, proyección militar estatalizada, alianzas diplomáticas reafirmadas por discursos de soberanía y cooperación amplia, que incluye desde la defensa hasta la energía y la educación, señala una apuesta a largo plazo por el continente africano, en la que el Estado ruso intenta transformar oportunidades a corto plazo en una presencia estratégica sostenible, en un contexto de competencia geopolítica global cada vez más marcado.

*Andriy Ilkiv Zlesnyi**
Periodista
@IlkivAndriy

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

41/2026 16 de abril de 2026



Ramón Casilda Béjar *

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur: la construcción de un futuro compartido

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur: la construcción de un futuro compartido

Resumen:

El Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur (en adelante el Acuerdo) constituye una de las áreas de libre comercio más extensas del mundo, al conectar a 720 millones de consumidores y eliminar aranceles en más del 90 % del comercio bilateral. El bloque resultante presenta un producto interior bruto (PIB) de 22,2 billones de euros, lo que representa aproximadamente el 25 % de la economía mundial. En 2024, los intercambios comerciales entre ambos bloques superaron los 111.000 millones de euros, con exportaciones de la UE por valor de 55.200 millones e importaciones de 56.000 millones, Brasil fue el principal socio, al concentrar más del 80 % del comercio entre las partes.

El alcance del Acuerdo trasciende el ámbito puramente comercial, ya que refuerza el compromiso con el libre comercio y el multilateralismo y supone una redefinición de las cadenas de suministro, otorgándoles una dimensión geopolítica y estratégica relevante, tanto para la Unión Europea como para el Mercosur.

Este es el primer Acuerdo que vincula el comercio a los objetivos establecidos en el Acuerdo de París y a los estándares laborales internacionales, reforzado por un instrumento adicional específico sobre deforestación y clima. Todos estos compromisos se han recogido en atención a las exigencias de la Unión Europea, tras la adopción del Pacto Verde en 2019, lo que explica, a su vez, por qué el proceso de firma no avanzó inmediatamente después del cierre de las negociaciones en ese mismo año.

El Acuerdo asegura a la Unión Europea el acceso a materias primas críticas, lo que le permite diversificar estratégicamente sus fuentes de suministro.

Palabras clave:

Libre comercio, multilateralismo, cooperación, integración, relaciones birregionales.

*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.

Ramón Casilda Béjar

The Association Agreement between the European Union and Mercosur: Building a shared future

Abstract:

The Association Agreement between the European Union and Mercosur (hereinafter the Agreement), constitutes one of the most extensive free trade areas globally, connecting 720 million consumers and eliminating tariffs on more than 90 % of bilateral trade. The resulting block has a Gross Domestic Product (GDP) of €22.2 trillion, representing approximately 25 % of the global economy. In 2024, trade between the two blocs exceeded €111 billion, with EU exports valued at €55.2 billion and imports at €56 billion. Brazil is the main trading partner, accounting for more than 80 % of trade between the two parties.

The scope of the Agreement transcends the purely commercial sphere, as it reinforces the commitment to free trade and multilateralism and represents a redefinition of supply chains, giving them a relevant geopolitical and strategic dimension for both the European Union and Mercosur.

This is the first agreement that links trade to the goals set out in the Paris Agreement and to international labor standards, reinforced by an additional specific instrument on deforestation and climate. All these commitments were included in response to the demands of the European Union, following the adoption of the Green Deal in 2019, which also explains why the signing process did not move forward immediately after the negotiations concluded that same year.

Keywords:

Free trade, multilateralism, cooperation, integration, bi-regional relations.

El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur

América Latina ha experimentado un proceso de integración caracterizado por cuatro grandes etapas[1]: i) una etapa voluntarista que comprende las décadas de 1950 y 1960; ii) una revisionista que se extiende hasta los años 1990; iii) una pragmática que llegó hasta la crisis financiera de 2008; y iv) la actual, marcada por la geoeconomía como un poderoso instrumento de influencia geopolítica. Esta evolución permite comprender la relevancia de la integración y la ambición del Acuerdo, que hace posible la creación de una de las mayores zonas de libre comercio del mundo.

La protección de 357 indicaciones geográficas europeas y 59 españolas, la adopción de estándares de seguridad alimentaria, las cláusulas de sostenibilidad ambiental y los compromisos en materia de derechos laborales no son obstáculos burocráticos, sino pilares de un modelo económico que reconoce la interdependencia entre prosperidad, cohesión social y sostenibilidad ambiental.

El Acuerdo destaca por el hecho de que el Mercosur no cuenta hasta el momento con acuerdos de estas características con ningún otro bloque comercial. Esta situación le confiere un carácter excepcional frente a Estados Unidos, que, si bien mantiene acuerdos bilaterales con países de la región, solo abarca el 44 % del territorio, y frente a China, que alcanza un 14 %, mientras que la Unión Europea abarca el 95 % del territorio mediante una extensa red de acuerdos con 27 de los 33 países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Esta cobertura no solo le garantiza un acceso preferencial a estos mercados, sino que también consolida su posición como socio estratégico.

Debido a la extensa red de acuerdos, la UE obtiene una ventaja competitiva basada en la calidad de sus productos, la capacidad de innovación y el valor de su marca. Esto se refleja especialmente en sectores de alto valor añadido como la automoción, la maquinaria, la industria química y los productos farmacéuticos. De este modo, el Acuerdo

[1] CASILDA, R. y BARTESAGHI, I. «El Acuerdo Unión Europea-Mercosur: retos, oportunidades y escenarios», *El Confidencial.* Madrid, 29/9/2025. CASILDA BÉJAR, R. «UE-Mercosur: un nuevo modelo de desarrollo económico y una nueva etapa para España», *El País.* Madrid, 9/12/2025.

no solo abre nuevas oportunidades comerciales, sino que también refuerza la posición de la UE.

Por consiguiente, en el marco de las relaciones birregionales, el Acuerdo trasciende ampliamente el ámbito puramente comercial, aunque será el que tenga un efecto más inmediato; si bien su éxito se basa en posibilitar una integración ambiciosa y equilibrada, lo que, en su forma más avanzada, implica un compromiso político. Todo ello se produce asumiendo los importantes cambios que traerá consigo la reconfiguración del orden internacional, tal como se entendía desde la Paz de Westfalia, que consagró el nacimiento de los Estados nación y el principio de soberanía, inviolabilidad y no injerencia de los territorios por otros Estados, mientras que los Acuerdos de Bretton Woods crearon un sistema económico internacional abierto e institucionalizado (FMI, Banco Mundial y GATT), basado en reglas para promover el libre comercio y la cooperación multilateral[2].

Acuerdo Unión Europea-Mercosur. Características esenciales

El Acuerdo Unión Europea y Mercosur crea la mayor zona de libre comercio del mundo, con 720 millones de consumidores, elimina aranceles para más del 90 % del comercio bilateral y cuenta con un PIB de 22,2 billones de euros, lo que representa el 25 % de la economía mundial. En 2024, el comercio entre ambos bloques superó los 111.000 millones de euros: la UE registró 55.200 millones de euros en exportaciones y 56.000 millones en importaciones, y más del 80 % del intercambio comercial se concentró en Brasil.

Más allá del comercio, el Acuerdo redefine las cadenas de suministro, apuesta por el multilateralismo y el libre comercio y adquiere una dimensión estratégica para ambos bloques. Es el primero en alinear el comercio con el Acuerdo de París y los estándares laborales internacionales, reforzado por un instrumento adicional sobre deforestación y

[2] BADOS NETO, V. *1898-2026. De Cuba a Groenlandia: el retorno del imperialismo estratégico estadounidense en la nueva Cuba ártica.* Documento de Análisis IEEE. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3332608/de_cuba_a_groenlandia_2026_dieeea07.pdf (consultado 21/1/2016)

clima. La UE se asegura el acceso a materias primas críticas. Por su parte, el Mercosur dispone de una vía para modernizar su industria y reducir la dependencia comercial.

El éxito dependerá de cómo se proteja a los sectores vulnerables, como los agricultores europeos y las industrias nacientes del Mercosur. El reto será que los beneficios (precios más bajos, acceso a tecnología) lleguen rápidamente a los consumidores y al tejido productivo, especialmente a las pymes, y no queden solo en el papel.

Como señaló el presidente Lula da Silva, este Acuerdo es la respuesta a la lógica de las guerras comerciales. Demuestra que dos regiones democráticas pueden cooperar para generar prosperidad compartida frente al aislamiento. El Acuerdo es una apuesta por la cooperación política, la integración, el multilateralismo, la democracia y el desarrollo sostenible.

Los tres pilares estratégicos del Acuerdo

El Acuerdo se basa en tres pilares: comercial, político y cooperación.

Pilar comercial

El pilar comercial constituye uno de los ejes fundamentales sobre los que se asienta la relación birregional. Este pilar se caracteriza por la apuesta decidida por la liberalización progresiva del comercio bilateral entre ambos bloques, lo que se materializa en la supresión paulatina de la gran mayoría de los aranceles existentes. Además de la eliminación de barreras arancelarias, el Acuerdo abarca otros ámbitos clave para la integración económica, como la contratación pública, la liberalización de capitales y la armonización de normativas esenciales en áreas como la competencia y los derechos de propiedad intelectual. Estas disposiciones buscan crear un entorno comercial más transparente, predecible y competitivo y facilitan el acceso de las empresas de ambos bloques a nuevos mercados y fomentan la cooperación en sectores estratégicos.

En términos económicos, se estima que la aplicación de estas medidas permitirá un ahorro arancelario de aproximadamente 4.000 millones de euros anuales para las exportaciones, una cifra que multiplica por ocho lo conseguido con el acuerdo entre la UE y Canadá y por cuatro la alcanzada con Japón. Este impacto refuerza el carácter

estratégico del Acuerdo y su potencial para dinamizar los flujos comerciales y fortalecer la competitividad de las economías de la Unión Europea y del Mercosur.

Pilar político

El pilar político se fundamenta en la promoción de una alianza estratégica entre dos bloques que comparten intereses y valores fundamentales. Esta dimensión adquiere especial relevancia en el actual contexto internacional, caracterizado por una creciente competencia geopolítica. En este escenario, la UE busca consolidar relaciones y alianzas que se basen en principios democráticos, diferenciándose de otros modelos que se orientan hacia sistemas autoritarios o se rigen por relaciones puramente transaccionales. Así, el Acuerdo refuerza el compromiso de ambos bloques con la defensa de la democracia y los valores compartidos, y aporta estabilidad y previsibilidad en un entorno global cada vez más polarizado.

Pilar de cooperación

El pilar de la cooperación tiene como objetivo fortalecer la colaboración institucional y económica entre la Unión Europea y el Mercosur. Esta cooperación está orientada a consolidar las capacidades de ambos socios, lo que les permite ganar peso tanto en el ámbito económico como en el político dentro del orden internacional. En este sentido, el Acuerdo recoge compromisos específicos en áreas clave, como el cambio climático, el desarrollo sostenible y los derechos laborales. Estas obligaciones no solo proyectan los valores europeos hacia el exterior, sino que también diferencian este modelo de cooperación de otros enfoques, como el proteccionismo unilateral estadounidense o el capitalismo de Estado híbrido promovido por China. De este modo, la cooperación entre la UE y el Mercosur se configura como una herramienta para impulsar el desarrollo conjunto, la modernización de las economías y el progreso social, en línea con los estándares internacionales más exigentes.

La dimensión de lo comercial

Desde esta dimensión, el Acuerdo dinamiza los flujos comerciales entre ambos bloques. La UE es el segundo socio del Mercosur en el ámbito de bienes, y el Mercosur ocupa el décimo lugar como socio de la UE. Los intercambios totales alcanzaron los 111.200 millones de euros (55.200 millones en exportaciones y 56.000 millones en importaciones). Durante el periodo 2014-2024, el comercio de bienes entre ambos bloques experimentó un crecimiento superior al 36 %, con un aumento de las importaciones del 50 % y de las exportaciones un 25 %. Cabe destacar que más del 80 % de los intercambios se produjeron entre la UE y Brasil.

Estos datos adquieren relevancia estratégica cuando se contrastan con la presencia de China, que se ha convertido en el principal socio comercial de Argentina, Brasil, Chile y Perú, y se concentra principalmente en la exportación de productos agropecuarios y materias primas (soja, frutas, carne vacuna y de ave, mineral de hierro y petróleo) y en la importación de bienes manufacturados de alto valor añadido (equipos electrónicos, maquinaria, vehículos y productos químicos).

Se entiende, pues, que el Acuerdo busque contrarrestar la importante presencia china, al ofrecer una relación equilibrada y un mayor desarrollo de las capacidades productivas locales, fomentar la transferencia de tecnología y la cooperación técnica, y preservar los estándares europeos de seguridad alimentaria.

La transferencia de tecnología y la cooperación técnica, que compensan la apertura de los mercados y la protección de la propiedad intelectual, repercuten favorablemente en la productividad, que, unida a la armonización normativa, contribuye a la consolidación y a la mejora de la competitividad del Mercosur. Por su parte, la seguridad alimentaria implica que todas las importaciones provenientes del Mercosur deban cumplir los exigentes estándares sanitarios, fitosanitarios y ambientales establecidos por la UE. Con ello, se garantiza que el acceso preferencial a los mercados europeos no implique una rebaja en la protección de los consumidores ni una relajación de los controles. Esta exigencia motivará a los productores del Mercosur a adoptar estos estándares, lo que hará que sus productos sean más seguros y aptos para el mercado europeo e internacional.

Este planteamiento contrasta, por una parte, con el enfoque de Estados Unidos, centrado en el «proteccionismo unilateral», que concibe al Mercosur y, por extensión, a América Latina fundamentalmente como un perímetro de seguridad frente a tres amenazas: migración irregular, el narcotráfico y la expansión china, y responde con una coerción mediante aranceles y deportaciones masivas. Por otra parte, el enfoque de China contempla al Mercosur y, por extensión, a América Latina como fuente de recursos naturales y como nodo de infraestructuras, y despliega un «capitalismo de Estado híbrido», centrado en el control de las cadenas de suministro y en la transferencia limitada de capacidades tecnológicas a los países receptores[3].

La dimensión de lo político

Desde la dimensión de lo político, el Acuerdo se compromete con el multilateralismo, que adquiere un significado especialmente relevante en el contexto de la política unilateral y proteccionista de Estados Unidos, acentuada desde el segundo mandato del presidente Donald Trump.

El Acuerdo representa una apuesta explícita de la UE por el multilateralismo, el libre comercio y el orden internacional basado en reglas, en contraste con la orientación estadounidense hacia el uso de aranceles como instrumento de presión económica, lo que provoca el debilitamiento de instituciones clave como la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Desde la perspectiva del Mercosur, el Acuerdo refuerza la idea de que no debe alinearse exclusivamente con Estados Unidos ni con China, sino que puede actuar como un actor autónomo mediante alianzas estratégicas diversificadas, utilizando la integración como herramienta de negociación y de inserción internacional.

El Acuerdo reafirma el proyecto basado en reglas, el libre comercio y los valores democráticos, y envía señales claras sobre la viabilidad del multilateralismo en el siglo

[3] TALVI, E. «El Acuerdo UE-Mercosur abre una tercera vía europea para América Latina entre China y EE.UU.», *El País*. Madrid, 17/12/2025.

XXI y sobre la capacidad de las democracias para construir alternativas efectivas frente a los modelos estadounidense y chino. Así, la pregunta clave es si la Unión Europea puede permitirse el debilitamiento de su relación estratégica con el Mercosur en este momento crucial del orden internacional.

Desde nuestro punto de vista, el Acuerdo demostrará que la UE puede ejercer un liderazgo político efectivo más allá de su papel tradicional como potencia comercial y que el Mercosur puede actuar como un bloque cohesionado. De esta manera, se desmontan las narrativas que hablan de la decadencia europea y de la supuesta incapacidad del Mercosur para superar sus divisiones internas. El Acuerdo no es simplemente deseable, sino imperativo para ambos bloques si aspiran a mantener y aumentar su relevancia política en el orden internacional.

La dimensión de la cooperación

La cooperación en el marco de la Unión Europea se fundamenta en la negociación de acuerdos de asociación, en los que las partes se reconocen como iguales. Este enfoque supone un respeto mutuo y la construcción de consensos que van más allá de la simple relación comercial. Los acuerdos alcanzados incorporan elevados estándares en los ámbitos ambiental, laboral y digital, y se orientan siempre hacia el desarrollo sostenible de los países socios.

De modo que la cooperación, junto con el diálogo político y el respeto recíproco, favorece la consolidación de relaciones equilibradas y estructuradas, basadas en reglas claras y avanzadas. Este modelo se sustenta en el multilateralismo, en la uniformidad normativa, en la promoción de valores compartidos y en el compromiso de todas las partes implicadas con el desarrollo sostenible y la igualdad.

La propuesta europea se diferencia claramente de la lógica seguida por otros actores internacionales, pues ofrece una relación basada en la igualdad y el respeto recíproco. Este planteamiento trasciende el intercambio comercial, se enfoca en el fortalecimiento de las capacidades locales, promueve la transferencia tecnológica y exige el cumplimiento de estándares elevados en materia ambiental, laboral y digital.

Al respecto, Andrés Allamand, secretario general iberoamericano, sostiene que, ante un mundo cada vez más fragmentado y con un multilateralismo debilitado, América Latina —y, en este caso, el Mercosur— solo podrá ganar influencia si refuerza su cooperación y su acción conjunta; pese a sus diferencias internas, esta constituye más que una opción política, una necesidad estratégica para enfrentar los desafíos que ningún país puede afrontar por sí solo[4].

La situación y el proceso de ratificación del Acuerdo

El Parlamento Europeo, en la votación celebrada el miércoles 21 de enero de 2026, aprobó, por 334 votos contra 324 y 11 abstenciones, la remisión del acuerdo al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) para que emita dictamen sobre si el Acuerdo con el Mercosur es conforme con el Derecho de la Unión Europea. Como consecuencia, el TJUE dictaminará sobre la conformidad jurídica del «acuerdo comercial interino» y de otros elementos relacionados con los tratados de la UE. Esta decisión ha supuesto la suspensión y congelación temporal del trámite parlamentario, a la espera de la resolución que adopte el TJUE, que puede tardar hasta dos años en pronunciarse.

Posteriormente, el Parlamento Europeo aprobó, el martes 10 de febrero de 2026, una «nueva normativa» que incorpora medidas de salvaguarda específicas para proteger a los agricultores europeos frente a posibles impactos negativos derivados del Acuerdo. Con 483 votos a favor, 102 en contra y 67 abstenciones, y tras un acuerdo informal con el Consejo Europeo, se decidió que las reducciones arancelarias previstas en el Acuerdo para las importaciones agrícolas podrán suspenderse temporalmente si su incremento resulta perjudicial para los productores europeos[5].

La «nueva normativa» establece que la Comisión Europea deberá iniciar una investigación sobre la necesidad de medidas de protección si las importaciones de

[4] ALLAMAND, A. «Cooperar para influir: el papel de Iberoamérica en un orden internacional en transformación», *El País.* Madrid, 28/1/2026. https://elpais.com/america-futura/2026-01-28/cooperar-para-influir-el-papel-de-iberoamerica-en-un-orden-internacional-en-transformacion.html (consultado 18/3/2026)

[5] El Parlamento Europeo aprueba salvaguardas para proteger la agricultura europea. https://www.europarl.europa.eu/news/es/press-room/20260205IPR33618/mercosur-el-pe-aprueba-salvaguardas-para-proteger-la-agricultura-europea (consultado 18/3/2026)

productos sensibles, como la carne de ave, la de vacuno, los huevos, los cítricos y el azúcar, aumentan un 5 % sobre la media de tres años (frente al 10 % anual propuesto inicialmente por la Comisión Europea) y, al mismo tiempo, los precios de importación se sitúan un 5 % por debajo de su precio en la UE. Tanto los Estados miembros como las personas físicas o jurídicas, que representen al sector o una asociación que actúe en su nombre podrán solicitar una investigación en caso de amenaza de perjuicio grave para los afectados. Además, la Comisión Europea deberá presentar al menos un informe cada seis meses al Parlamento Europeo con la evaluación del impacto de las importaciones de productos sensibles.

El eurodiputado Gabriel Mato (PPE, España), ponente para el Mercosur, destacó que las salvaguardias proporcionan un mecanismo equilibrado y creíble de protección para el sector agrícola europeo. Estos instrumentos refuerzan la vigilancia del mercado, establecen criterios claros y objetivos para identificar perturbaciones y posibilitan una actuación rápida en caso de que se detecten perjuicios en productos sensibles. Todas estas medidas aportan estabilidad y previsibilidad a los agricultores, y mantienen el equilibrio general del Acuerdo.

Las cláusulas de salvaguarda se incorporarán al Acuerdo de Asociación UE y Mercosur, así como al «acuerdo comercial interino», que permite la puesta en marcha exclusiva del «pilar comercial», antes de la ratificación del Acuerdo por parte del Parlamento Europeo. De este modo, se podrían agilizar los beneficios económicos, aunque, como se ha mencionado, el Parlamento Europeo solicitó la opinión del TJUE para determinar la compatibilidad de ambos acuerdos con los tratados de la UE, lo que por ahora impide su ratificación definitiva. Sin embargo, la Comisión Europea cuenta con la opción de aplicar el Acuerdo de forma provisional si al menos uno de los países del Mercosur completa su proceso de ratificación.

Los Parlamentos y Gobiernos del Mercosur coinciden en la necesidad de una ratificación rápida del Acuerdo con el objetivo de influir en la UE para que apruebe su entrada en «vigor provisional». El Mercosur inició los trámites internos en el mes de febrero, tras el receso parlamentario estival, y todos los países pretenden ser los primeros en ratificarlo; aun así, la Comisión Europea no está dispuesta a dar el paso para su aplicación antes

de que lo vote el Parlamento Europeo. Dado que las circunstancias son muy variables y, aunque la Comisión Europea no tiene la obligación legal de esperar al voto de la Eurocámara para aplicar el «acuerdo comercial interino», que permite la puesta en marcha exclusivamente del «pilar comercial», sin esperar la ratificación final del Parlamento Europeo, basándose en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la UE, esta opción generaría tensiones institucionales y divisiones políticas, por lo que está negociando con la Eurocámara la forma de proceder. Mientras tanto, la Unión Europea ha perdido casi 300.000 millones de euros desde 2021 en términos de producto interior bruto (PIB) y 20.000 millones en exportaciones por no haber aplicado el Acuerdo.

En la Unión Europea, los defensores del Acuerdo lo consideran una oportunidad estratégica, especialmente en el actual contexto de fricciones con Estados Unidos y ante la ofensiva exportadora de China, ya que la UE ve reducida su capacidad de proyección internacional en el ámbito económico y geopolítico si el Acuerdo se retrasa o bloquea.

La lectura estratégica y geopolítica de la Unión Europea frente a Estados Unidos y China en América Latina

Desde una perspectiva estratégica, para la Unión Europea es el momento de tomar impulso y avanzar de la mano de la geopolítica como herramienta de la geoeconomía. El objetivo es fortalecer su presencia, su influencia y su poder en América Latina.

La renovada ofensiva de la Unión Europea en América Latina busca afianzar su rol en un contexto de intensa competencia, especialmente con China y Estados Unidos. Tradicionalmente, la región ha estado en la órbita de la influencia occidental de Estados Unidos y Europa, pero durante las últimas dos décadas China irrumpió como actor de peso, al convertirse en el principal socio comercial de varios países, entre ellos Brasil, Chile, Perú, Argentina y Uruguay. Además, su presencia es notable en los sectores de infraestructuras, telecomunicaciones, energía y minerales, como el litio, donde controla una parte significativa en Argentina y Bolivia. Por ello, resulta muy difícil modificar esta amplia presencia china, al menos en el corto plazo, por mucho que el presidente Trump

quiera impedir su influencia en la región, un objetivo que, por cierto, está expresamente planteado en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos 2025[6].

Europa ha reaccionado mediante una estrategia de posicionamiento proactivo que combina acuerdos comerciales de nueva generación y programas de inversión como la *Agenda Global Gateway*, con el objetivo de ofrecer una alternativa basada en valores democráticos, sostenibilidad, libre comercio y multilateralismo. Esta estrategia de contrarrestar la expansión china en América Latina difiere con Estados Unidos, que, tras un periodo de cierto repliegue, ha vuelto a interesarse en la región desde la Administración del presidente Biden, por ejemplo, ha impulsado iniciativas como *Américas Partnership for Economic Prosperity* y ha promovido los conceptos de *friendshoring*[7] (país amigo o acogida de amigo) y *nearshoring* (producción cercana). México emerge como el principal beneficiario de esta orientación, gracias a su proximidad geográfica a EE. UU. —hasta el punto de convertirse en el primer socio comercial superando a Canadá y China—, aunque esta dinámica también abre oportunidades relevantes para los países centroamericanos.

Europa comparte la lógica del *nearshoring* y del *friendshoring,* que favorecen sus inversiones estratégicas, mientras que América Latina se beneficia de la incorporación de procesos innovadores y tecnologías avanzadas asociadas a empleos de mayor calidad. En este contexto, la UE anima a que sus empresas inviertan en minerales críticos —como el litio de Chile, Bolivia o Argentina— en sustitución de proveedores chinos; que ensamblen coches y fabriquen baterías en México, en lugar de Asia; o que adquieran fertilizantes de países andinos, reemplazando a los proveedores rusos.

La autonomía estratégica abierta que proclama Europa implica reducir la dependencia de proveedores asiáticos y diversificar con socios fiables en América Latina, una región que, por sus lazos históricos, afinidades culturales y valores compartidos —muy especialmente con España—, sumados a la densa red de acuerdos comerciales que

[6] Esta orientación estratégica persigue excluir a potencias extrahemisféricas de América Latina y obstaculizar su acceso a sectores clave —como infraestructura, puertos, telecomunicaciones, minería, energía y seguridad— con el objetivo de asegurar el control estadounidense sobre los recursos estratégicos de la región.

[7] Para más detalle sobre ambos conceptos en la nueva globalización, véase: CASILDA BÉJAR, R. *La nueva globalización y las oportunidades para Iberoamérica: friendshoring y nearshoring.* Documento Marco-1/2025. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), Madrid.

cubre el 95 % del territorio, se encuentra en una posición de manera muy favorable. De manera que América Latina se perfila como un socio clave, al tiempo que ofrece la posibilidad de relocalizar parte de las cadenas de valor descarbonizadas, por ejemplo, la producción de hidrógeno verde en Chile y Argentina, fundamentalmente destinada a su exportación hacia Europa. Esta estrategia contribuye a reducir la dependencia europea de China y Rusia, a la vez que abre para América Latina nuevas oportunidades industriales de mayor sofisticación.

No obstante, Europa enfrenta la competencia simultánea de China y EE. UU., lo que la obliga a reforzar los instrumentos políticos. Así fue, cuando España asumió la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (del 1 de julio al 31 de diciembre de 2023) y organizó la III Cumbre UE-CELAC —la primera celebrada después de ocho años—, considerada como una plataforma política destinada a afianzar la asociación estratégica entre ambas regiones. Durante la Cumbre se presentó la *Agenda Global Gateway*, orientada a impulsar inversiones en ámbitos como la integración eléctrica y la producción local de litio y cobre. Con ello, la UE busca recuperar espacios de financiación ocupados por China, subrayando que sus proyectos son transparentes, sostenibles y de alta calidad, sin crear trampas de deuda ni exigir alineamientos políticos, aunque sí el cumplimiento de normas y estándares europeos.

De forma paralela, la UE ha intensificado su diplomacia climática y verde, un tema en el que puede diferenciarse tanto de China como de EE. UU. De hecho, impulsa alianzas para la protección de la Amazonía, financiando iniciativas en Brasil, Guyana y Colombia, apoya acuerdos ambientales innovadores como el de Escazú e incorpora la sostenibilidad en todos sus acuerdos, incluso asumiendo las tensiones derivadas de esta exigencia, como quedó patente en el Acuerdo con el Mercosur.

Esta diplomacia verde posiciona a la UE como socio de confianza para la agenda climática latinoamericana, en contraste tanto con EE. UU. —que, si bien con Biden volvió al Acuerdo de París, con Trump se salió de él nuevamente— como con China, cuya demanda de materias primas se ha asociado a una intensa deforestación, como es el caso de la Amazonía. No es casualidad, por tanto, que la transición ecológica constituya el pilar central de la *Agenda Global Gateway,* dotando de recursos a los proyectos

elegidos y priorizando la cooperación en las energías renovables, el transporte limpio y las ciudades sostenibles. En este contexto, y a diferencia de EE. UU. y China, la UE proyecta una imagen de socio igualitario que prefiere acuerdos negociados en lugar de imposiciones. Esta postura de respeto entre las partes es apreciada, por ejemplo, cuando el presidente Lula da Silva destacó el Acuerdo Unión Europea-Mercosur «como un paso a favor del comercio internacional y como motor del crecimiento, en un contexto de proteccionismo».

La UE profundiza en su modelo de asociación basado en reglas, valores y beneficios mutuos como alternativa a sus rivales. De esta manera, podría asegurarse un lugar privilegiado en América Latina, con acceso a mercados emergentes y a recursos estratégicos, a la vez que difunde sus normas y estándares laborales, ambientales y digitales. Por el contrario, si fallara, correría el riesgo de ceder más terreno a sus competidores. En muy pocas palabras, Europa busca reducir riesgos y diversificarse, apoyándose en América Latina. Pero la advertencia estratégica es tanto interna como externa: Europa debe evitar una postura que simplemente le permita «gestionar el riesgo», sin construir suficiente capacidad soberana en infraestructuras, talento e innovación.

En cuanto a España, su papel estratégico y geopolítico ha resultado fundamental para articular la respuesta europea. Como país con profundos lazos históricos, idiomáticos y culturales, se ha erigido como el país vertebrador de la relación con la región en el seno de la UE. Su papel ha consistido en suavizar resistencias y en hacer que las sensibilidades latinoamericanas fueran comprendidas en Bruselas, no solo por motivos económicos, sino para poner en valor la importancia estratégica de la región. Esta valoración ha conducido a la UE a acelerar su integración con América Latina, en respuesta a la reconfiguración geopolítica global, enfatizando los riesgos derivados del regreso por parte de EE. UU. y de la fuerte presencia de China.

Conclusiones

El Acuerdo debe entenderse como la construcción de un futuro compartido. No se trata únicamente de intercambios comerciales, sino de sentar las bases para una cooperación

que permita a 720 millones de personas beneficiarse de la innovación, la sostenibilidad y el desarrollo inclusivo. Si bien establecer una política unificada resulta extraordinariamente difícil cuando gobiernos de distintas sensibilidades políticas deben encontrar acuerdos satisfactorios para todos, el hecho de que los presidentes Lula y Milei, situados en las antípodas ideológicas, apoyen el Acuerdo evidencia su carácter transversal y su potencial para trascender divisiones partidistas. Esta complejidad, cuando gobiernos de distinto signo deben alcanzar consensos satisfactorios, pone de relieve la naturaleza transversal y su capacidad para superar divisiones partidistas.

Para el presidente Lula, el Acuerdo representa la respuesta lógica a las guerras comerciales y demuestra que dos regiones democráticas pueden cooperar para generar prosperidad compartida, lo que debe servir como ejemplo para países que presentan diferencias ideológicas. Esto refuerza al multilateralismo como clave para enfrentar un contexto global inestable, al crear un espacio en el que la región actúe de forma conjunta como vía efectiva para fortalecer y promover el desarrollo y la prosperidad.

El valor histórico del Acuerdo puede equipararse a un logro significativo para los ciudadanos de ambos bloques, resultado de la convicción de que es posible construir un orden internacional sustentado en los principios de la cooperación, la reciprocidad, la sostenibilidad y los valores democráticos. Su relevancia se ve reforzada por el contexto actual, en el que dichos principios están sometidos a una notable presión por tensiones geopolíticas y desafíos al multilateralismo, lo que lo convierte en mucho más que un simple instrumento para facilitar el comercio entre la Unión Europea y el Mercosur.

Aunque el Acuerdo tiene como principal objetivo liberalizar el comercio (eliminando más del 90 % de aranceles), también incluye la garantía de estándares en derechos humanos y la consolidación de la integración regional, con el propósito de establecer un marco de desarrollo sostenible, seguridad jurídica y libre comercio que reduzca las asimetrías y fomente la competitividad de ambos bloques en un contexto de cambios geopolíticos.

De este modo, el Acuerdo se configura como una declaración explícita del compromiso de la Unión Europea y el Mercosur con la construcción de un orden internacional que prioriza la estabilidad, la sostenibilidad y la defensa de los principios democráticos. Al trascender el ámbito económico, reafirma la intención de ambos bloques de promover

una globalización regulada, basada en la reciprocidad, la sostenibilidad y el respeto mutuo, en contraposición a las tendencias proteccionistas y al auge de modelos alternativos menos alineados con los valores democráticos. Lo cual significa que no se trata simplemente de cambiar vacas y frutas por coches y maquinaria.

El Acuerdo, en definitiva, se erige como un logro significativo para los ciudadanos de ambos bloques, resultado de la convicción compartida de que es posible construir un orden internacional sustentado en la cooperación, la reciprocidad, la sostenibilidad y los valores democráticos comunes.

Tras la finalización de este documento, el Acuerdo UE-Mercosur ha recibido el impulso definitivo por parte de la Comisión Europea para su aplicación provisional. Este avance ha sido posible gracias al hito alcanzado el viernes 27 de febrero de 2026, cuando Uruguay y Argentina se convirtieron en los primeros países del Mercosur en ratificar el Acuerdo. Se espera que Brasil y Paraguay sigan su ejemplo próximamente, lo que ha llevado a la Comisión Europea a poner en marcha la «aplicación provisional del Acuerdo». Este procedimiento transitorio permite que el Acuerdo comience a aplicarse antes de la aprobación definitiva por parte del Parlamento Europeo, lo que implica que sus efectos serán temporales hasta que se complete el proceso legislativo en la UE.

Durante esta fase provisional, la Comisión Europea continuará trabajando estrechamente con las instituciones comunitarias, los Estados miembros y todas las partes interesadas, con el objetivo de garantizar un proceso transparente y ágil que permita la entrada en vigor de los beneficios pactados. Esta cooperación resulta fundamental para asegurar la correcta aplicación y consolidación de los compromisos adquiridos.

La presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, ha destacado el entusiasmo y la confianza expresados por los socios latinoamericanos, que ven en el Acuerdo una oportunidad histórica para fortalecer la relación birregional. El Acuerdo refleja el compromiso de la Unión Europea con la autonomía estratégica y la capacidad de decidir su propio futuro en el contexto internacional, lo que permite que empresas, trabajadores y ciudadanos empiecen a beneficiarse cuanto antes de sus ventajas en términos de resiliencia, crecimiento y competitividad.

Olof Gill, portavoz de Comercio de la Comisión Europea, ha calificado esta decisión como una cuestión de «urgencia geostratégica». En sus palabras, cualquier demora podría suponer un riesgo para la posición económica y política de la UE, ya que abriría la puerta a que otros actores internacionales ganen influencia en la región. Por tanto, la aplicación provisional del Acuerdo es una señal política clara de que la Unión Europea cumple con sus compromisos y trabaja activamente para mantener su liderazgo y credibilidad globales.

Así, la Unión Europea demuestra su firme voluntad política de avanzar hacia la firma definitiva del Acuerdo, y muestra unidad y coherencia en su estrategia exterior. Este paso refuerza la idea de que el futuro de Europa pasa por una mayor integración y cooperación, del mismo modo que el porvenir del Mercosur está estrechamente vinculado a su consolidación como bloque regional. De esta manera, el Acuerdo hace realidad la construcción de un futuro compartido.

*Ramón Casilda Béjar**

Documento
Opinión

42/2026 17 de abril de 2026

Álvaro Tejero García *

«¿A la vanguardia?»: la visión china de las relaciones con España y sus implicaciones



«¿A la vanguardia?»: la visión china de las relaciones con España y sus implicaciones

Resumen:

Este artículo analiza la visión china de las relaciones con España y sus implicaciones estratégicas, empresariales y europeas. A diferencia de los enfoques previos, centrados en la evolución histórica o en la racionalidad española, se examina cómo China conceptualiza y jerarquiza la relación, destacando el papel del lenguaje diplomático y los eslóganes como instrumentos estratégicos. Desde 2017, la relación ha pasado por fases de señalización, latencia, activación estratégica, consolidación y normalización doctrinal, culminando con la caracterización china de España como país «a la vanguardia» de las relaciones con Europa. Esta visión transforma la relación bilateral en un vector estructural dentro de la proyección global de China, situando a España como actor con influencia europea, interregional y global. La conceptualización tiene consecuencias directas para España, que debe equilibrar la autonomía y la coordinación; para las empresas, que enfrentan oportunidades y expectativas de cooperación; y para la UE, donde la posición privilegiada de España introduce dinámicas de jerarquización y mediación en la relación China-Europa.

Palabras clave:

Relaciones China-España, política exterior china, relaciones China-UE, estrategia china.

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

At the Forefront? The Chinese vision of relations with Spain and its implications

Abstract:

This article analyzes China's view of its relations with Spain and its strategic, business, and European implications. Unlike previous approaches focused on historical evolution or Spanish rationale, it examines how China conceptualizes and prioritizes the relationship, highlighting the role of diplomatic language and slogans as strategic instruments. Since 2017, the relationship has gone through phases of signaling, latency, strategic activation, consolidation, and doctrinal normalization, culminating in China's characterization of Spain as a country «at the forefront" of relations with Europe. This view transforms the bilateral relationship into a structural vector within China's global projection, positioning Spain as an actor with European, interregional, and global influence. This conceptualization has direct consequences for Spain, which must balance autonomy and coordination; for businesses, which face opportunities and expectations for cooperation; and for the EU, where Spain's privileged position introduces dynamics of hierarchy and mediation into the China-Europe relationship.

Keywords:

China-Spain relations, Chinese foreign policy, China-EU relations, Chinese strategy.

Introducción

El comentario y análisis en torno al estado de las actuales relaciones entre España y China se ha casi convertido en un tópico el remarcar su excepcionalidad y dirección positiva. Se han dedicado ya muchas páginas a constatar esta reciente evolución, diagnosticándola con datos o a través de su evolución histórica. Simultáneamente, el foco se ha puesto casi de manera invariable en explicar e incluso criticar la posición y racionalidad española al respecto, tanto desde la perspectiva bilateral como desde una más europea[1].

Sin embargo, se ha prestado comparativamente menos atención a discutir la naturaleza de la relación, en otras palabras, su significado estratégico, e incluso menos a considerar la perspectiva china al respecto, así pues, no se ha considerado si China tiene una «estrategia española» o algo que se le acerque. Esta relativa falta de atención puede deberse a diversas razones. Por ejemplo, en un entorno en el que las relaciones con China están cada vez más politizadas, tanto a nivel nacional como internacional, este esfuerzo puede resultar incómodo. También puede deberse a que la mentalidad estratégica en política exterior, aunque al alza, sigue siendo un área con amplio margen de desarrollo tanto en la sociedad civil como en los entornos académico y político.

Sea cual sea el caso, este artículo se propone analizar la visión china de las actuales relaciones con España y presentar sus posibles implicaciones a nivel bilateral, empresarial y europeo. Primeramente, dado que el objeto de estudio es el lenguaje, el artículo presenta una exploración de la importancia crítica y el carácter idiosincrásico del uso del lenguaje en la diplomacia china. En general, se argumenta que la diplomacia china presta especial atención a la definición y caracterización de las relaciones para indicar no solo su estado actual, sino su proyección futura y, por tanto, la visión china al respecto. Nada es casual o improvisado.

[1] Véase, por ejemplo: LÓPEZ PLANAS, Marc. «Spain facing Xi Jinping's objective: Europe's break with the United States», *Agenda Pública*. Disponible en: https://agendapublica.es/noticia/20242/spain-facing-xi-jinping-objective-europe-break-with-united-states (consultado 5/2/2026); GÓMEZ-HERNÁNDEZ, Unai. «What's behind Spain's pivot to China», *CEIAS Insights*. Disponible en: https://ceias.eu/whats-behind-spains-pivot-to-china/ (consultado 5/2/2026); HERRERO-MARTÍNEZ, María y MESSINGSCHLAGER, Stefan. «The EU's China Fault Line Runs Through Spain», *The Diplomat*. Diciembre de 2025. Disponible en: https://thediplomat.com/2025/12/the-eus-china-fault-line-runs-through-spain/ (consultado 5/2/2026).

En segundo lugar, el artículo presenta el comentario chino en torno a las actuales relaciones con España desde 2017, en particular, pero no limitándose a las visitas oficiales y de estado. Se analizan tanto fuentes y posiciones oficiales como comentarios en fuentes semioficiales, como el *Diario del Pueblo* (人民日报) o *Global Times* (环球时报). Específicamente, se pone el foco sobre la caracterización específica de la relación con España dada primero por el ministro de Exteriores, Wang Yi, el 18 de febrero de 2024, y luego por el portavoz del ministerio de Exteriores, Lin Jian, el 8 de abril de 2025, en anticipación a la visita del presidente del Gobierno, Pedro Sánchez: «Nuestras relaciones bilaterales se sitúan a la vanguardia de las relaciones de China con los países europeos»[2]. Como se verá, este término constituye un punto de inflexión en la concepción china de las relaciones con España: la culminación discursiva de su evolución reciente y la cristalización de su significado estratégico desde el punto de vista chino.

Finalmente, se presentan las implicaciones estratégicas de esta concepción, sus implicaciones para las empresas y sus implicaciones para Europa. Es crucial comprender que nada de esto conlleva una valoración del estado de las relaciones entre España y China o de las mencionadas implicaciones. Al contrario, el objeto de estudio y presentación es la concepción china de la relación, su uso y estrategia que, sea cual sea su valoración, existen.

Marco y método

El artículo adopta un enfoque de análisis del discurso diplomático y de narrativas estratégicas. Parte de la premisa de que el lenguaje, en particular en la diplomacia china,

[2] La descripción concreta en chino es: «双边关系走在中国同欧洲国家关系前列». Semánticamente, en este caso la expresión «走在…前列» se puede traducir como «a la vanguardia» o «en un lugar destacado» o «se encuentran entre las más avanzadas». Se usa la primera opción al ser la más relevante desde un punto de vista político y estratégico. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China, «2025年4月8日外交部发言人林剑主持例行记者会» [Conferencia de prensa habitual del portavoz Lin Jian del 8 de abril de 2025], Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. Disponible en: https://www.mfa.gov.cn/fyrbt_673021/202504/t20250408_11590221.shtml (consultado 6/2/2026).

es performativo además de descriptivo; en otras palabras, produce y refleja realidades políticas, jerarquiza e institucionaliza mediante el uso de categorías.

Metodológicamente, el artículo se basa en un análisis longitudinal cualitativo de fuentes oficiales (declaraciones de líderes, comunicados del Ministerio de Asuntos Exteriores, discursos, declaraciones conjuntas) y semioficiales *(Diario del Pueblo, Global Times),* abarcando el período 2017-2025. El objetivo es la identificación de patrones semánticos recurrentes y, más importante, de los procesos de desplazamiento discursivo, establecimiento de nuevas categorías, su cristalización a lo largo del tiempo y la introducción de su contenido. Se presta especial atención al cambio de verbos (por ejemplo, de «establecer» a «consolidar» o «profundizar») que indiquen cambios en el diagnóstico de la relación o la introducción de nuevos adjetivos que la caracterizan.

La introducción de categorías discursivas que proyectan la relación más allá del plano bilateral hacia marcos regionales o globales se define como «elevación estratégica». La estabilización institucional del mensaje y sus categorías se define como «consolidación», mientras que su integración en el lenguaje político estándar de todo el aparato chino (medido por su aparición en la prensa semioficial) se refiere a su «normalización doctrinal». El artículo ordena el estado de su objeto de estudio (la visión china de la relación) en cinco fases acorde a estos criterios.

Lenguaje, jerarquía y diplomacia

El lenguaje es crucial en la diplomacia; es, de hecho, su vehículo y, en algunas instancias, su moneda de cambio. La diplomacia china presta incluso más atención tanto general al lenguaje como específico a la definición de sus relaciones. Por ejemplo, en la diplomacia china, el concepto de «asociación» (伙伴关系) es ubicuo. Es un término creado especialmente para reflejar lo que China llama «diplomacia de gran potencia (大国外交) con características chinas» que, en el caso de la definición de relaciones, significa su rechazo explícito a las alianzas y su necesidad de un tipo de relaciones diferente[3].

[3] LU, Ding y SUN, Xuefeng. «Seeking Support Beyond Alliance? Rethinking great power partner politics after the Cold War», *International Relations of the Asia-Pacific*, 21. 2021. DOI: 10.1093/irap/lcaa005 (consultado 9/2/2026).

Además, dentro de la categoría de asociación existen tres subcategorías dependiendo del grado de cooperación: «asociación», «asociación estratégica» (战略伙伴关系) y «asociación estratégica integral» (全面战略伙伴关系). Dentro de cada subcategoría se encuentran otras denominaciones, algunas usadas solo para una sola relación, que reflejan los epítetos que Pekín considera adecuados para definirla, como la «asociación estratégica integral de coordinación para la nueva era» (新时代全面战略协作伙伴关系) con Rusia[4].

Esta importancia en la definición de relaciones emerge de aspectos propios de la mentalidad y tradición estratégica de China. La mentalidad china se podría definir como relacional, en la que «cada sujeto u objeto individual debe existir en un contexto determinado, tejido por diversas relaciones, sin las cuales ni siquiera pueden ser identificados»[5]. Bajo esta mentalidad, el establecimiento de una relación va primero y las transacciones después. En consecuencia, la definición de esta es crucial, pues define qué transacciones son posibles, mientras que en la mentalidad occidental (y, en particular, estadounidense) la parte práctica prima sobre la pura relacionalidad.

Con esto, la relación entre China y España es definida por la primera como asociación estratégica integral (sin adiciones) y esta definición no ha sido alterada desde su establecimiento en 2005. Por tanto, se necesita entender la importancia del lenguaje en la diplomacia china desde una perspectiva más amplia.

Si para China en las relaciones prima la definición, en los conceptos estratégicos priman los «eslóganes». Conceptos tan extendidos y analizados como la «Iniciativa de la Franja y la Ruta» (一带一路) se consideran hoy en día como planes maestros o visiones para un nuevo orden mundial, pero, en su incepción dentro del sistema chino y su promoción internacional, son solo eslóganes. «La función principal de un concepto de política exterior es servir como eslogan para declarar la intención con el fin de atraer la atención

[4] ABU-HALTAM, Dana. «Where to Throw the Hook? Chinese Strategic Partnership Selection and Its Effectiveness in Achieving Influence», *Chinese Political Science Review*. 2025. https://doi.org/10.1007/s41111-025-00297-z (consultado 9/2/2026).
[5] PAN, Zhongqi. «Guanxi, Weiqi and Chinese Strategic Thinking», *Chinese Political Science Review*, 1. 2016. DOI: 10.1007/s41111-016-0015-1 (consultado 9/2/2026).

e instar a la acción» y «en el ámbito global, los eslóganes chinos también funcionan de manera similar. Los conceptos clave de política exterior funcionan como lemas para señalar no solo la nueva visión de China, sino también sus relaciones de poder implícitas»[6]. Así pues, las frases y conceptos en la diplomacia china son algo así como invitaciones a la discusión a nivel doméstico e internacional que, en su curso, llenan el concepto de contenido. También son, como se ha visto, diagnósticos generales por parte de China en torno al objeto del eslogan. En este sentido, la caracterización de una relación haciendo uso de un concepto o eslogan tiene una gran relevancia estratégica.

Otro elemento para considerar es la especificidad del chino como idioma y sus consecuencias en la política exterior. Por ejemplo, las valoraciones morales implícitas en algunas palabras son distintas en el chino. La palabra «hegemonía» (霸权) tiene implicaciones negativas y no se considera solo descriptiva de una posición de liderazgo internacional. En el mismo sentido, la distinción entre «poder» (权力) y «autoridad» (权威) es también una de carácter moral. Así pues, capturar el significado de conceptos o frases en chino estratégicamente relevantes es, en sí, un acto políticamente cargado y técnicamente complicado, con amplias implicaciones[7].

Todo esto puede parecer arcano, pero es necesario para la correcta comprensión de la diplomacia china.

«¿A la vanguardia?»

Fase 1: señalización (2017-2019)

El punto de partida de las relaciones entre China y España (para este artículo desde 2017) ya era bueno. Durante una primera fase de «señalización», China expresó su voluntad de profundizar, mejorar y ampliar las relaciones tras un período de

[6] ZENG, Jinghan. «Slogan Politics: Understanding Chinese Foreign Policy Concepts», *Palgrave Macmillan*. Singapur, 2020.
[7] SEMENOV, Alexander y TSVYK, Anatoly. «The Approach to the Chinese Diplomatic Discourse», *Fudan Journal of Humanities and Social Sciences*, 14(4). 2021. DOI: 10.1007/s40647-021-00321-x (consultado 9/2/2026); HALL, Todd y PU Xiaoyu. «Dare to Fight or Dare to Struggle? Translation of a Chinese Political Concept», *Interpret: China*. Center for Strategic and International Studies (consultado 5/2/2026).

establecimiento de confianza. El 13 de mayo de 2017, en una reunión con el entonces presidente del Gobierno, Mariano Rajoy, Xi Jinping comunicó que «China está dispuesta a trabajar con España para fortalecer las interacciones […] para mejorar la comprensión mutua, ampliar el consenso, comprenderse y apoyarse mutuamente en cuestiones relacionadas con los intereses fundamentales y las principales preocupaciones de cada uno, y realizar consultas y cooperación en cuestiones candentes internacionales y regionales». Sobre el papel internacional de España, Xi «espera que España juegue un papel activo en la UE»[8]. Esto fue continuado y «acordado» el 28 de noviembre de 2018 con motivo de la visita de Xi a España y su reunión con el presidente del Gobierno, Pedro Sánchez, y la emisión de una declaración conjunta[9].

En este sentido, el 30 de noviembre el portavoz del Ministerio de Exteriores, Geng Shuang, declaró que «estamos dispuestos a trabajar con España para dar seguimiento a la declaración conjunta y llevar nuestros lazos bilaterales a un nuevo nivel en la nueva era»[10]. El 3 de diciembre, Shuang subrayó el punto: «Las relaciones entre China y España se enfrentan ahora a nuevas oportunidades históricas»[11].

Durante esta fase, China concibe las relaciones con España como una relación de socios cooperativos, sobre todo bilaterales, con interés en explorar más potencial. Sin embargo, enfatiza la necesidad de establecer consensos y confianza política antes de poder dar más pasos.

[8] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «President Xi Jinping Meets with King Felipe VI of Spain». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/xos_664404/xwlb_664406/202406/t20240606_11401519.html (consultado 7/2/2026).
[9] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «China, Spain agree to advance ties during Xi's visit». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202405/t20240530_11327479.html (consultado 7/2/2026).
[10] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference on November 30, 2018». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530_11346444.html (consultado 7/2/2026).
[11] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Geng Shuang's Regular Press Conference on December 3, 2018». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/202405/t20240530_11346445.html (consultado 7/2/2026).

Fase 2: latencia (2020-2022)

La pandemia de COVID-19, en la que tanto España como China fueron dos de los países más afectados, obligó a poner en pausa el proceso de interacción y, por tanto, de evolución de visiones. En paralelo, China siguió comunicando sus intenciones.

El 17 de marzo de 2020, Xi declaró por teléfono al presidente del Gobierno que «una vez que la epidemia haya terminado, nuestros dos países podrán intensificar los intercambios en una amplia gama de campos»[12]. El 3 de septiembre de 2020, el director de la Comisión Central de Asuntos Exteriores del Partido Comunista, Yang Jiechi, manifestó que «China está dispuesta a trabajar con España para dar seguimiento al importante consenso alcanzado entre los líderes de los dos países»[13].

El 8 de julio de 2022, el ministro de Exteriores chino, Wang Yi, se reunió con su homólogo español, José Manuel Albares durante la cumbre ministerial del G20 en Bali. Wang valoró positivamente las relaciones y su evolución. También declaró que «China valora la confianza mutua y la amistad establecidas por los líderes de ambos países y está dispuesta a aprovechar el 50.º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre ambos países, que se celebrará el próximo año, como una oportunidad para analizar y resumir la experiencia de cooperación y planificar el desarrollo futuro»[14]. Así pues, Wang considera establecida la confianza política requerida durante la primera fase.

Con todo, el 15 de noviembre de 2022, Xi se reunió con Sánchez en la cumbre del G20 y declaró que «los altos dirigentes de los dos países deben mantener una comunicación regular, fortalecer el diseño y la orientación política de alto nivel y construir una confianza mutua más fuerte […] Se espera que España desempeñe un papel positivo en la

[12] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «President Xi Speaks with Spanish Prime Minister on the Phone». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3356_664772/3358_664776/202406/t20240611_11423645.html (consultado 7/2/2026).
[13] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Director of the Office of the Central Commission for Foreign Affairs Yang Jiechi Visits Spain». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3356_664772/3358_664776/202406/t20240611_11423650.html (consultado 7/2/2026).
[14] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Wang Yi Meets with Spanish Foreign Minister José Manuel Albares Bueno». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/xos_664404/xwlb_664406/202207/t20220709_10718028.html (consultado 7/2/2026).

promoción del crecimiento sano y constante de las relaciones entre China y Europa»[15]. En otras palabras, aunque dicha confianza se ha establecido, el contacto constante y la planificación son necesarias para reforzarla. Crucialmente, Xi proyecta ya la relación como una de importancia dentro de la UE, aunque sin énfasis o concreción.

Fase 3: activación estratégica (2023-2024)

La fase de activación estratégica de la relación coincide con la relajación de las medidas «cero COVID» en China, el 50.º aniversario del establecimiento de relaciones diplomáticas entre China y España y el comienzo de las visitas oficiales.

Con motivo del aniversario, la portavoz del Ministerio de Exteriores, Mao Ning, anunció que «estamos dispuestos a trabajar con España para tomar el 50.º aniversario como un nuevo punto de partida para consolidar la confianza política mutua, mejorar el intercambio en todos los ámbitos, ampliar la cooperación práctica, intensificar el intercambio y la coordinación en asuntos internacionales y regionales»[16]. Mao reiteró el mensaje el 27 de marzo de 2023, con motivo de la primera visita oficial del presidente del Gobierno[17]. Nótese la inclusión de una perspectiva internacional en las áreas de coordinación y el uso de «consolidar» como verbo, en contraste con «construir», «mejorar» o «ampliar» en la mayoría de las declaraciones previas. El primer ministro chino, Li Qiang, usó también esta expresión en su reunión con Sánchez el 31 de marzo[18].

Por su parte, el mismo día, Xi subrayó el carácter ahora regional y potencial estratégico más significativo de la relación: «Las dos partes deben adherirse a la planificación de las relaciones bilaterales desde una perspectiva estratégica y de largo plazo» y «el

[15] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «President Xi Jinping Meets with President of the Government of Spain Pedro Sánchez». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/zy/jj/2022/cxesgjtytjhtg/202211/t20221115_10975852.html (consultado 7/2/2026).
[16] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference on March 9, 2023». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530_11347480.html (consultado 7/2/2026).
[17] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference on March 27, 2023». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202405/t20240530_11347491.html (consultado 7/2/2026).
[18] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference on March 31, 2023». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg_663340/xos_664404/xwlb_664406/202304/t20230402_11053172.html (consultado 7/2/2026).

desarrollo sano de las relaciones entre China y la UE requiere que la UE defienda su independencia estratégica».[19].

El 18 de febrero de 2024 supuso la primera manifestación, o por lo menos, manifestación tentativa, de la nueva visión china de las relaciones con España. Con motivo de una visita a España, Wang Yi expresó que «China está dispuesta a trabajar con España para considerar las relaciones bilaterales con una visión global y desde una perspectiva a largo plazo, fortalecer la base de confianza y beneficio mutuos, destacar las características de estabilidad estratégica y cooperación pragmática, y mantener las relaciones China-España a la vanguardia de las relaciones China-Europa».[20]. Esto fue acentuado por una larga respuesta y evaluación de las relaciones China-España por la portavoz del Ministerio de Exteriores el 20 de febrero.[21].

La evolución es clara; el uso de la expresión «a la vanguardia» está ligado a la visión global y a largo plazo de la relación. Además, el uso tentativo de la expresión (que no será usada hasta más de un año después) por Wang es significativo. En primer lugar, como se ha visto, el lanzamiento de eslóganes por parte de oficiales chinos llama a la acción en el aparato de planificación doméstico y a la discusión con actores internacionales (España, en este caso) para llenarlos de contenido. En segundo lugar, Wang, en particular, y el Ministerio de Exteriores han adquirido una posición nueva dentro de la formulación de política exterior en China. Mientras que en el pasado la posición de ministro de Exteriores y de director de la Comisión Central de Asuntos Exteriores eran ocupadas por dos oficiales distintos, Wang ostenta ambas (con un breve interludio) desde 2023.[22].

[19] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Xi Jinping Meets with Spanish Prime Minister Pedro Sánchez Pérez-Castejón». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3356_664772/3358_664776/202304/t20230402_11053174.html (consultado 7/2/2026).
[20] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Wang Yi Holds Talks with Spanish Foreign Minister José Manuel Albares Bueno». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/wjbz/hd/202402/t20240220_11247529.html (consultado 7/2/2026).
[21] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Mao Ning's Regular Press Conference on February 20, 2024». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/202405/t20240530_11347699.html (consultado 7/2/2026).
[22] LOH, Dylan M. H. *China's Rising Foreign Ministry: Practices and Representations of Assertive Diplomacy*. Redwood City, Stanford University Press, 2024.

La actualización y elevación fue reflejada por Xi el 9 de septiembre de 2024, durante la segunda visita oficial del presidente del Gobierno: «Las dos partes deben […] adoptar una visión holística y a largo plazo […] con determinación estratégica. […] China valora la activa promoción de los intercambios y la cooperación entre China y la UE por parte de España durante su presidencia rotatoria de la UE y está dispuesta a ampliar la cooperación con España en terceros mercados del sur global y fortalecer la comunicación y la coordinación en Naciones Unidas, el G20 y otras organizaciones internacionales»[23]. No es sorprendente que la expresión «a la vanguardia» no sea usada en este contexto. Al fin y al cabo, Xi es jefe de Estado, mientras que el presidente del Gobierno es jefe de Gobierno y no se trata de una gran iniciativa diplomática ni una iniciativa bilateral de extrema importancia. Sin embargo, sigue siendo significativa.

Este período también presenta la emergencia de editoriales en prensa semioficial sobre España, ausentes hasta ahora. Al estar esta nueva visión todavía en fase preliminar, el comentario es superficial y todavía no se extiende a la relación como un todo. El 13 de septiembre de 2024, el *Global Times* comentó solamente sobre la decisión de España de cambiar su posición respecto a la imposición de aranceles a vehículos eléctricos chinos, sin profundidad estratégica: «Su perspectiva realista y racional merece ser escuchada más ampliamente en todo el mundo»[24].

Durante la fase de activación estratégica, China deja de concebir la relación con España únicamente como una relación cooperativa bilateral y comienza a dotarla de una dimensión estratégica, regional y prospectiva. La relación pasa de una lógica de expansión funcional a una lógica de consolidación política y planificación estratégica. En este período, el lenguaje diplomático chino introduce de forma sistemática categorías nuevas que indican un cambio cualitativo en la concepción de la relación. España comienza a ser integrada progresivamente en el marco más amplio de la relación China-UE y culmina con la formulación explícita de una nueva jerarquización de la relación, con la caracterización de los vínculos China-España como situados «a la vanguardia».

[23] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Xi Jinping Meets with Spanish Prime Minister Pedro Sánchez». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyxw/202409/t20240911_11488697.html (consultado 7/2/2026).
[24] «Sánchez's 'significant turnaround' is not surprising: Global Times editorial», *Global Times*. 13 de septiembre de 2024. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202409/1319754.shtml (consultado 7/2/2026).

Fase 4: consolidación estratégica (2025)

El 7 de abril de 2025, el embajador de China en España, Yao Jing, proporcionó, en una entrevista, algunos de los vectores de la nueva visión y la «estrategia española» de China: «Consideramos a España como un país importante en Europa y en el mundo, y así podemos intercambiar puntos de vista sobre la situación internacional actual con diálogo, consulta y quizá coordinación para abordar cualquier desafío o problema global. […] España es un socio especial para nosotros y hay muchos asuntos para tratar, incluidos la relación entre China y la UE, entre China y Latinoamérica, entre China y África… España tiene mucha influencia en estas áreas: Europa, Latinoamérica y África. Y más allá de la relación bilateral, Europa es muy importante para China. […]

España puede jugar un papel muy importante para propiciar un mejor entendimiento entre China y la Unión Europea y una mejor cooperación en los sectores económico, cultural, social o cualquier otro. Esperamos que España siga desempeñando este papel constructivo o propiciador para mejorar las relaciones entre China y la UE». Yao caracterizó la relación como de «confianza»[25].

En esta misma línea, con motivo de la tercera visita oficial de Sánchez, el 8 de abril, el portavoz del Ministerio de Exteriores, Lin Jian repitió que «España es un importante socio de cooperación para China dentro de la UE. Nuestras relaciones bilaterales se sitúan a la vanguardia de las relaciones de China con los países europeos. China espera aprovechar esta visita como una oportunidad para profundizar la confianza mutua estratégica entre ambas partes, ampliar la cooperación, abordar conjuntamente desafíos globales y lograr nuevos avances en la asociación estratégica integral»[26]. El 10 de abril

[25] SEGOVIA, Carlos. «Yao Jing, embajador chino en España: "El presidente Xi tiene química con Pedro Sánchez, puede ser un facilitador entre China y la UE"», *El Mundo*. 7 de abril de 2025. Disponible en: https://www.elmundo.es/espana/2025/04/06/67f27c2321efa0a1438b4571.html (consultado 10/2/2026).
[26] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on April 8, 2025». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/202504/t20250408_11590199.html (consultado 7/2/2026).

caracterizó la relación como «vital» para las relaciones entre China y la UE[27], y el 14 de abril como de contribución «a la paz, la estabilidad y el desarrollo mundiales»[28].

La misma perspectiva global fue discutida por Wang Yi y Albares el 15 de octubre de 2025, la relación «contribuirá a salvaguardar la paz internacional, inyectar nuevo impulso a la promoción del desarrollo económico global y generar un mayor consenso para abordar los desafíos globales». Wang expresó «la esperanza de que España desempeñe un papel más activo en la promoción del desarrollo sano y estable de las relaciones China-UE»[29]. El portavoz, Lin Jian, repitió estas perspectivas[30].

La cobertura semioficial comienza a reflejar alguna de estas características, lo que indica una progresiva solidificación del concepto de «a la vanguardia», aunque no es extensa. Esto es comprensible por la necesidad de tiempo para extender nuevas perspectivas a través de aparatos burocráticos y por la propia emergencia de la propia visión. Por ejemplo, el 11 de abril, *Global Times* comentó meramente que «la visita ha pisado el acelerador» para profundizar la cooperación entre China y la UE[31] y el *Diario del Pueblo* el 13 de abril que España es «el mejor amigo de China en Europa» y «han consolidado confianza política»; la visita «consolida la posición de España como puente geopolítico entre China, Europa y América Latina» y «España es un socio importante de China en la UE»[32].

Durante la fase de consolidación estratégica, la concepción china de las relaciones con España se estabiliza y se institucionaliza como una visión estructural articulada. España deja definitivamente de ser tratada como un socio bilateral relevante para pasar a ser

[27] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on April 10, 2025». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/202504/t20250410_11592730.html (consultado 7/2/2026).
[28] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on April 14, 2025». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/202504/t20250414_11594362.html (consultado 7/2/2026).
[29] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Wang Yi Holds Talks with Minister for Foreign Affairs, European Union and Cooperation of Spain José Manuel Albares Bueno». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/wjbzhd/202510/t20251016_11734555.html (consultado 7/2/2026).
[30] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «Foreign Ministry Spokesperson Lin Jian's Regular Press Conference on October 16, 2025». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/fyrbt/lxjzh/202510/t20251016_11734774.html (consultado 7/2/2026).
[31] «What signals does Spanish Prime Minister's visit to China send?: Global Times editorial», *Global Times*. 11 de abril de 2025. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202504/1331958.shtml (consultado 7/2/2026).
[32] «联播+丨三年三访 西班牙首相为何如此重视中国？» *People's Daily*. 13 de abril de 2025. Disponible en: http://politics.people.com.cn/n1/2025/0413/c1001-40458702.html (consultado 10/2/2026).

conceptualizada como un actor funcional dentro de la arquitectura estratégica china, con un papel definido en tres niveles simultáneos: europeo, interregional y global. La caracterización de la relación como situada «a la vanguardia» deja de ser una formulación emergente para convertirse en un marco estable de interpretación y acción política. La emergencia paralela de este marco en el discurso semioficial confirma su difusión burocrática y doctrinal, señalando la transformación de la relación China-España en un vector estratégico integrado en la proyección europea y global de China.

Fase 5: normalización doctrinal (final de 2025 en adelante)

Este proceso culmina con la visita oficial del rey Felipe VI en noviembre de 2025.

El 12 de noviembre, Xi afirmó que la relación «ha establecido un modelo de búsqueda de relaciones amistosas y desarrollo común […] ha desempeñado un papel importante en la promoción de la apertura y la cooperación en el mundo y en la defensa de la equidad y la justicia internacionales». Por tanto, «China está dispuesta a trabajar con España para forjar una asociación estratégica integral con mayor determinación estratégica, dinamismo e influencia global» en la que «las dos partes también podrían aprovechar la complementariedad y explorar conjuntamente mercados de terceros, como América Latina y el Caribe».[33].

El 11 de noviembre, el *Diario del Pueblo* comentó que la visita «inyecta nuevos ímpetus en el desarrollo de alto nivel de las relaciones bilaterales». Llama a la relación un «modelo de coexistencia amistosa» con «profunda confianza política», afirma que «la importancia estratégica de las relaciones entre China y España ha adquirido cada vez mayor relevancia». El editorial contiene ya todas las características de la visión «a la vanguardia» de las relaciones: «La continua profundización de la cooperación entre China y España no solo se convertirá en un importante motor para el desarrollo de las

[33] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE LA REPÚBLICA POPULAR CHINA. «President Xi Jinping Meets with King Felipe VI of Spain». Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/gjhdq_665435/3265_665445/3356_664772/3358_664776/202511/t20251112_11751698.html (consultado 7/2/2026).

relaciones entre China y la UE, sino que también aportará más energía positiva a la defensa del multilateralismo y a la promoción de la paz y el desarrollo mundiales»[34].

Similarmente, el 13 de noviembre, el *Global Times* comentó que «la relación China-España se ha convertido en un modelo de interacción internacional» y «China valora la amistad tradicional con España y su papel único en los asuntos internacionales y regionales». Reitera la llamada de Xi a «construir una asociación estratégica integral más resiliente y dinámica desde el punto de vista estratégico, con mayor influencia internacional». España, dice, tiene «una comprensión clara de un mundo multipolar y su búsqueda consciente de autonomía estratégica en medio de la transformación global», y «el sano desarrollo de las relaciones China-España tiene una importancia significativa que trasciende los lazos bilaterales»[35].

En conclusión, China ha transformado su visión de la relación con España y formulado una discreta «estrategia española». Esta ha consolidado definitivamente la relación como una de carácter sistémico e importancia global. La relación ha llegado a ser explícitamente un modelo de interacción internacional con funciones estructurales. España es ya presentada como actor geopolítico con influencia interregional, capaz de operar como puente entre espacios estratégicos (Europa, América Latina, sur global) y como vector de la proyección china en la arquitectura internacional. Esta visión ha sido incorporada sistemáticamente en la concepción china del orden mundial emergente, cerrando el círculo desde la bilateralidad cooperativa hacia una funcionalización estratégica estructural dentro del marco global de la política exterior china.

Conclusión

La formulación de una visión estratégica de las relaciones con España por parte de China tiene implicaciones en el plano bilateral, empresarial y europeo. Primero, desde la perspectiva española, esta conceptualización ofrece oportunidades y responsabilidades

[34] PEOPLE'S DAILY ONLINE «专栏丨中国西班牙，'双向奔赴'正当时» [Columna: China–España, 'Es el momento de avanzar juntos'], *人民网*. 11 de noviembre de 2025. Disponible en: https://world.people.com.cn/n1/2025/1111/c1002-40600960.html (consultado 7/2/2026).
[35] «Why China-Spain relationship has become a model of international interaction: Global Times editorial», *Global Times*. 13 de noviembre de 2025. Disponible en: https://www.globaltimes.cn/page/202511/1348064.shtml (consultado 7/2/2026).

específicas. España es considerada un socio importante dentro de la UE y un actor capaz de actuar como puente hacia otros espacios estratégicos como América Latina, África y el sur global. Esta posición privilegiada conlleva un potencial incremento de la influencia política de España en foros multilaterales donde China tiene intereses.

Sin embargo, también implica la necesidad de una planificación diplomática y estratégica cuidadosa: España debe calibrar sus decisiones de política exterior de manera coherente con esta expectativa, pero debe preservar su autonomía. Desde el punto de vista chino, se espera cierta alineación que no siempre podrá ni deberá ser realizada. Esto conlleva también una responsabilidad de comunicación con otros socios además de China y precaución a la hora de comunicar precisamente el posible alcance de la alineación o mediación.

En términos empresariales, la visión «a la vanguardia» presenta oportunidades concretas de colaboración y expansión en sectores estratégicos. China identifica a España como un socio para la cooperación en innovación tecnológica, infraestructuras, energías renovables, transporte y digitalización, al tiempo que la proyecta como plataforma de acceso a mercados europeos y latinoamericanos. Para las empresas españolas, esto implica un incremento potencial en comercio e inversión con empresas chinas. También implica la necesidad de comprender las prioridades y sensibilidades del interlocutor chino, dado que la caracterización estratégica de la relación también está acompañada de expectativas implícitas de confianza y coordinación. Igualmente, la conceptualización china refuerza la importancia de la planificación a largo plazo, de la gestión de riesgos geopolíticos y de la cooperación en estándares, regulación y sostenibilidad, que forman parte del marco de proyección estratégica china.

Finalmente, en el contexto de la Unión Europea, la nueva visión de China sobre España tiene efectos sistémicos. La interpretación de España como un actor que puede facilitar la interacción China-UE introduce un elemento de jerarquización interna en la relación europea con China: la relevancia de España no es únicamente bilateral, sino que tiene un efecto multiplicador en las relaciones de Pekín con el bloque europeo. Esto puede generar oportunidades de mediación y de liderazgo español en iniciativas conjuntas, pero también implica retos de coordinación con socios europeos que podrían percibir un «peso

estratégico especial» asignado por China. En conjunto, la conceptualización china de la relación refuerza la necesidad de que España integre esta perspectiva en su estrategia exterior y económica, sin comprometer sus intereses nacionales ni los principios de la UE, mientras aprovecha la posición para fortalecer su rol en la arquitectura europea y global. Es necesario armonizar la concepción de «a la vanguardia» con un alto grado de política común europea o, por lo menos, no contradictoria.

*Álvaro Tejero García**
Analista del Observatorio de Asia de la UFV

Documento
Opinión

43/2026 20 de abril de 2026

David Cuesta Vallina

Geoestrategia, una renovada atención



Geoestrategia, una renovada atención

Resumen:

La geopolítica y la geoestrategia recuperan centralidad por la acumulación de crisis y la incertidumbre estructural del sistema internacional. El uso de una fauna estratégica —cisnes negros, rinocerontes grises y flamencos rosas— permite interpretar riesgos, priorizar amenazas y anticipar escenarios.

Analizar África (Magreb-Sahel), Oriente Medio y Ucrania, junto el conocimiento de otros actores y herramientas de análisis ayuda a comprender dinámicas actuales y a ampliar el entendimiento de lo que nos rodea. La estrategia y el conocimiento del panorama internacional son herramientas esenciales para interpretar la evolución de los acontecimientos y prepararnos intelectualmente para comprender el siglo XXI. En un entorno marcado por la competencia entre potencias, la lucha por los recursos y la confrontación en múltiples dominios, pensar en clave geoestratégica deja de ser opcional.

Palabras clave:

Geoestrategia, geopolítica, escenarios, cisne negro, rinoceronte gris, flamenco rosa.

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.

Geostrategy: A Renewed Focus

Abstract:

Geopolitics and geostrategy are regaining centrality due to the accumulation of crises and the structural uncertainty of the international system. The use of a strategic bestiary—black swans, gray rhinos, and pink flamingos—provides a framework for interpreting risks, prioritizing threats, and anticipating scenarios.

Examining Africa (the Maghreb–Sahel), the Middle East, and Ukraine, together with knowledge of other actors and analytical tools, helps to elucidate current dynamics and to broaden our understanding of the world around us. Strategy and a sound grasp of the international landscape are essential instruments for interpreting the evolution of events and for intellectually preparing ourselves to comprehend the twenty-first century. In an environment shaped by great-power competition, struggles over resources, and confrontation across multiple domains, thinking in geostrategic terms is no longer optional.

Keywords:

Geostrategy, geopolitics, scenarios, black swan, grey rhino, pink flamingo.

El interés

El escenario internacional actual ha impulsado significativamente el interés por los temas relacionados con la geopolítica. Programas, libros, análisis y otros recursos accesibles al público en general han aumentado su difusión, haciendo que conceptos y teorías vinculados a este campo se hayan popularizado considerablemente. Estos temas están de moda.

Mientras que la geopolítica se centra en la interacción entre geografía y política, la geoestrategia se enfoca en el análisis estratégico. Comprender y prever la política internacional y las estrategias de las grandes potencias a través de la variable geográfica se ha vuelto no solo esencial, sino también un ámbito de formación imprescindible.

Google Trends respalda esta tendencia, al ofrecer una medición casi en tiempo real del interés social sobre diversos temas[1]. Esta herramienta revela las preocupaciones inmediatas de la sociedad, proporcionando información sobre los cambios en la atención colectiva. En este contexto, se observa un aumento del interés por los temas de geopolítica y geoestrategia, especialmente durante períodos de crisis, conflicto o tensión internacional. En esos momentos, los usuarios buscan información sobre guerras, actores involucrados, amenazas y consecuencias geopolíticas. Estos picos de interés suelen correlacionarse con la proximidad geográfica de los eventos y con el interés por lo que hacen esos actores globales como Estados Unidos, China, Rusia y Europa.

Por otro lado, Ngram Viewer, con su enfoque empírico sobre el lenguaje, permite rastrear la frecuencia de términos a través de los libros y a lo largo de la historia[2]. Esta herramienta facilita la detección de tendencias y variaciones en marcos conceptuales específicos. Los datos muestran un crecimiento sostenido desde la segunda mitad del siglo XX, con picos en torno a la Guerra Fría, el período posterior a 1989, el posterior a 2001, y otro impulso durante la década de 2010-2020, asociado a la rivalidad entre potencias y crisis sucesivas.

Estas tendencias también se reflejan en la bibliografía, que ha evolucionado y, en muchos casos, ha contribuido a popularizar la geopolítica como una disciplina cada vez más necesaria para comprender las dinámicas internacionales. En un mundo cada vez

[1] Búsqueda de términos de geopolítica, geoestrategia y geografía en https://trends.google.es/trends/
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 9 de febrero de 2026.
[2] Búsqueda similar en https://books.google.com/ngrams/

más interconectado, con rivalidades y dinámicas de poder que tienen el potencial de afectarnos a todos hasta el punto de alterar nuestro modo de vida, conceptos como geopolítica, geoestrategia o relaciones internacionales son protagonistas.

La incertidumbre como protagonista

La incertidumbre ha dejado de ser una variable residual para convertirse en un elemento estructural dentro del sistema internacional, un ecosistema complejo en el que convergen factores de todo tipo como los tecnológicos, económicos, sociales o medioambientales. En este contexto, la incertidumbre es alimentada por la combinación de los llamados cisnes negros y rinocerontes grises. Estos cisnes son eventos altamente improbables, pero que tienen un impacto disruptivo o extremo una vez materializados. Los rinocerontes grises, en cambio, son amenazas evidentes y previamente diagnosticadas, pero que no generan una respuesta estratégica adecuada hasta que se convierten en crisis abiertas.

La principal aportación de este enfoque radica en señalar que el verdadero problema no es la falta de información o análisis, sino la incapacidad sistémica para actuar de manera efectiva ante lo que ya se sabe. Actuar es más relevante que solo conocer: evita la parálisis.

Las democracias avanzadas, y especialmente las sociedades occidentales, han desarrollado una cultura política centrada en la gestión de lo inmediato, penalizando las políticas de prevención, cuyos beneficios no son siempre visibles a corto plazo. Esta dinámica favorece la normalización del riesgo y la postergación de decisiones estratégicas clave, lo que nos deja vulnerables a eventos disruptivos o a estos animales.

La pandemia de la COVID-19 constituye un ejemplo paradigmático de cisne negro funcional. Aunque la posibilidad de una pandemia global estaba contemplada en informes de organismos internacionales y centros de análisis estratégico, su impacto real superó con creces los escenarios previstos. El colapso de los sistemas sanitarios, la interrupción de las cadenas de suministro y la erosión de la confianza institucional pusieron en evidencia la fragilidad de estructuras que, a priori, se consideraban sólidas y bien preparadas.

En paralelo, la guerra de Ucrania puede entenderse como un rinoceronte gris. El deterioro progresivo de la arquitectura de seguridad europea, la militarización de la política exterior rusa y la erosión de los mecanismos de control de armamentos eran tendencias ampliamente documentadas. Sin embargo, la invasión de 2022 mostró hasta qué punto estas señales fueron asumidas como parte del paisaje estratégico, sin traducirse en una respuesta preventiva suficiente. En consecuencia, estas dinámicas de riesgo se convirtieron en eventos de crisis de gran magnitud, subrayando la necesidad urgente de repensar nuestras estrategias de prevención y respuesta.

Vivir y decidir en la incertidumbre del siglo XXI

Esta acumulación de cisnes negros y rinocerontes grises genera un efecto de saturación estratégica, lo que dificulta la capacidad de los actores internacionales para mantener posturas claras o incuestionables. La sobrecarga de eventos inesperados y amenazas visibles complica la toma de decisiones y aumenta la incertidumbre, tanto en el ámbito geopolítico como en el estratégico. Este fenómeno provoca que la cultura estratégica se vuelva más amplia y, en muchos casos, más ambigua, pues las respuestas a estos desafíos no son fáciles de delimitar ni implementar. Además, las sensibilidades sociales también se amplían, ya que las crisis y los conflictos no se limitan a una sola región o área de influencia; todo está interconectado en el siglo XXI.

La *Estrategia de Seguridad Nacional 2021* del Gobierno de España reconoce explícitamente esta realidad al situar la anticipación, la prevención y la resiliencia como principios rectores. Esta postura subraya la necesidad de abordar la incertidumbre de manera estructural, advirtiendo que los cambios imprevistos pueden ser tan disruptivos como las amenazas evidentes. Sin embargo, el verdadero desafío radica en trasladar este diagnóstico a políticas públicas sostenibles, que no solo respondan a los eventos a corto plazo, sino que sean capaces de mantenerse a largo plazo, facilitando la adopción de decisiones estratégicas que no se vean anuladas por el contexto inmediato. En este sentido, hacer estrategia, hacer geopolítica, significa construir marcos sólidos que sean capaces de soportar la volatilidad y las crisis recurrentes.

En cuanto a los escenarios globales con mayores consecuencias potenciales, aquellos relacionados con el sur global, como la región africana, el persistente Oriente Próximo y la reciente guerra entre Ucrania y Rusia, destacan por su complejidad e

impacto. Pensar en estos escenarios dentro del marco de los cisnes negros y rinocerontes grises no nos permitirá predecir el futuro con certeza, pero sí nos preparará mejor para afrontar o convivir con la incertidumbre inherente. La capacidad de resiliencia de un país o de un actor internacional no depende de predecir cada evento disruptivo, sino más bien de su capacidad para adaptarse rápidamente a situaciones inesperadas. En un entorno caracterizado por la aceleración del cambio y la interdependencia global, la ventaja estratégica ya no pertenece a quien mejor anticipa un evento concreto, sino a quien desarrolla la mayor capacidad de adaptación sistémica. La estrategia se construye a partir de un aprendizaje continuo y de una disposición para ajustarse a lo inesperado. El desafío es ser proactivo en el conocimiento y la acción con criterio y eficacia.

Mirando al «sur». Donde hemos estado: África como foco de fragilidad

Todo pasa en África. El Magreb y el Sahel constituyen uno de los principales ejes de inestabilidad del entorno estratégico europeo y, de forma particular, del español. Lejos de tratarse de crisis coyunturales, la región presenta dinámicas estructurales de fragilidad que tienden a reproducirse y a expandirse en el tiempo.

Este espacio, caracterizado por la convergencia de debilidad estatal, violencia armada, presión demográfica, degradación medioambiental y creciente competencia geopolítica, aumenta las opciones de posibles crisis y focos de inestabilidad[3].

El Sahel central se ha convertido en el epicentro de esta dinámica. El colapso progresivo de la autoridad estatal en amplias zonas de Mali, Burkina Faso y Níger ha permitido la expansión de organizaciones yihadistas que no solo actúan como actores armados, sino que desempeñan funciones cuasi-gubernamentales, proporcionando servicios básicos y articulando sistemas alternativos de gobernanza. Esta realidad cuestiona los enfoques tradicionales de seguridad, centrados exclusivamente en la neutralización militar del adversario, a la vez que propicia una visión propia de lo que significa un golpe de Estado *(coup d´etat).* Si nos dicen que 9 de los 10 últimos golpes de Estado, sucedidos en el mundo y que hayan obtenido cierto éxito, se han originado en África y que más de 400

[3] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. *El Sahel: ¿también epicentro de la reconfiguración global?* IEEE. 18 de marzo de 2025.

se han producido en el siglo XX, posiblemente no nos sorprenda: los cisnes negros se transforman en rinocerontes grises en esta zona.

La retirada o reducción de misiones internacionales, unida al auge de regímenes militares con legitimidad limitada, han agravado la situación. No hace mucho que nuestras Fuerzas Armadas mantenían una importante contribución en el ámbito de la Misión EUTM Mali (European Union Training Mission in Mali). Su objetivo era fortalecer las capacidades del ejército de Mali para luchar contra el terrorismo y estabilizar el país, promoviendo la seguridad y el desarrollo regional. No obstante, la experiencia demuestra que la respuesta europea ha sido fragmentada y reactiva.

Para Europa, y especialmente para España, esta inestabilidad tiene consecuencias directas. La presión migratoria irregular, la amenaza terrorista, el crimen organizado… están estrechamente vinculadas a esta evolución. La proximidad geográfica convierte estos riesgos en una cuestión de seguridad inmediata tal como refleja nuestra *Estrategia de Seguridad Nacional 2021* identificando el flanco sur como una prioridad estratégica. Es un rinoceronte gris estratégico, se ve venir, no actuamos y el deterioro se mantiene.

Mirando donde siempre. Donde estamos: Oriente Medio, volatilidad permanente

Oriente Medio sigue siendo una de las regiones más volátiles del sistema internacional. Lejos de avanzar hacia un marco de seguridad cooperativa, la región se caracteriza por la persistencia de conflictos no resueltos, rivalidades estratégicas y una profunda fragmentación política, lo que le ha valido el sobrenombre de «cinturón de quiebra»[4].

Líbano, durante años, o Gaza, más recientemente, son nombres estrechamente vinculados a esfuerzos militares y representan escenarios paradigmáticos de guerra indirecta, donde actores tanto estatales como no estatales libran enfrentamientos en busca de sus objetivos y en función de sus propias geopolíticas.

En este escenario complejo, somos activos con la Misión Libre Hidalgo, bajo el marco de las Naciones Unidas. Con el objetivo de contribuir a la estabilidad y seguridad su tiempo está llegando a su fin[5]. En esta zona, los cascos y boinas azules han jugado un papel

[4] CASTRO TORRES, José Ignacio. *La tercera partición de Oriente Próximo y la cuestión siria*. IEEE. 14 de enero de 2025.

[5] La ONU prolonga la misión de paz en el Líbano hasta finales de 2026 - RFI

destacado desde 1974, cuando la misión UNDOF (Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación), fue desplegada en los Altos del Golán sirios[6].

Actualmente, el foco se ha trasladado a Gaza, donde el esfuerzo global se centra en establecer una Fuerza Internacional de Estabilización (ISF) para asegurar las fronteras junto a Israel y Egipto y entrenar a la policía palestina[7]. La ISF podría tener otros cometidos que siempre supondrían un desafío significativo y que podrían suponer el fortalecimiento de un rinoceronte gris, un riesgo evidente, pero aún manejable.

Estos escenarios deben entenderse en su conjunto, reconociendo la proliferación de actores relevantes. Potencias como Irán proyectan su influencia a través de actores interpuestos, lo que incrementa el riesgo de errores de cálculo y escaladas no deseadas. Mientras Gaza sigue siendo un lugar marcado por ciclos de violencia, los enfrentamientos entre Israel e Irán no cesan de materializarse de diversas formas, reflejando la dificultad de alcanzar una solución política viable, mientras las capacidades militares avanzadas, incluido el factor nuclear, siguen siendo un componente crucial en la ecuación. El riesgo sigue siendo constante; el cisne negro puede surgir en cualquier rincón de esta vasta área. Esta compleja interacción de actores y eventos resalta cómo las dinámicas geopolíticas de Oriente Medio afectan no solo a las potencias regionales, sino también a los intereses internacionales.

Mirando al «Este». Donde estaremos: el retorno de la guerra a Europa

La guerra en Ucrania ha marcado el retorno de la guerra convencional de alta intensidad al continente europeo, tras décadas de predominio de conflictos asimétricos y guerras de baja intensidad. Este enfrentamiento interestatal ha revitalizado la importancia de la guerra tradicional, recuperando un lugar central en el pensamiento estratégico global. Esta situación ha alterado profundamente la arquitectura de seguridad europea, generando una nueva dinámica geopolítica que redefine el equilibrio de poderes[8].

Inicialmente, la guerra ha reforzado el papel de la OTAN como el principal garante de la seguridad europea, actuando como una barrera ante posibles expansiones de la

[6] FNUOS | Naciones Unidas Mantenimiento de la paz
[7] Así es el plan de Trump para Gaza respaldado por el Consejo de Seguridad | Noticias ONU
[8] FUENTE COBO, Ignacio. *Ucrania. ¿Mejor una buena guerra que una mala paz?* IEEE. 18 de febrero de 2025.

agresión rusa. Sin embargo, al mismo tiempo, ha puesto en entredicho las limitaciones de la autonomía estratégica de la Unión Europea. Se ha reabierto el debate sobre la necesidad de fortalecer la autonomía de defensa europea, una cuestión que podría redefinir el futuro de las relaciones transatlánticas cuestionadas hoy.

Además de los aspectos geopolíticos y estratégicos, este conflicto está generando una transformación en la naturaleza misma de la guerra, impulsada por el uso de capacidades militares altamente avanzadas y tecnológicas. El uso de drones, el empleo de aplicaciones digitales, la guerra electrónica y ciberataques están cambiando drásticamente la forma en que se libran los conflictos. Este escenario se está configurando como un laboratorio bélico que no solo involucra operaciones convencionales, sino también el despliegue de nuevas tácticas y tecnologías que afectan de manera directa al concepto mismo de guerra.

A pesar de la incertidumbre sobre el tiempo que pueda durar el conflicto, las potencias internacionales ya están considerando las opciones de desplegar una fuerza militar para estabilizar la región una vez finalizada la guerra, con la condición de que se logre una tregua fiable y verificable[9]. Esta posibilidad refleja el reconocimiento de que, incluso después de la guerra, los esfuerzos para reconstruir la seguridad y garantizar la paz en la región requerirán un compromiso militar y político sostenido. La necesidad de una nueva aproximación a la seguridad colectiva, abarcando todas las dimensiones posibles, económicas, tecnológicas y diplomáticas pueden suponer un cisne negro. Ucrania puede suponer un punto de inflexión para redefinir la geopolítica.

Un nuevo protagonista

Las amenazas conocidas, pero no adecuadamente abordadas que representan los rinocerontes grises, o los eventos de gran impacto e improbabilidad como los cisnes negros, pueden no ofrecernos la visión completa. Lo adecuado sería incluir un punto intermedio entre eventos. El término «flamenco rosa» se utiliza en algunos contextos como una metáfora para describir un evento o fenómeno altamente improbable, similar

[9] España estudia su participación en una misión de paz en Ucrania mientras el Gobierno descarta un envío inmediato de tropas

al concepto de cisne negro. Sin embargo, a diferencia del cisne negro, que se refiere a eventos impredecibles, con un impacto disruptivo masivo, aquí el impacto es menor.

La geopolítica tiene eventos improbables y, cuando ocurren, muchas veces no son tan extremos, ya que la valoración del riesgo es algo a considerar frente a cualquier desafío. Pocos esperaban una acción tan precisa en Venezuela, pero el impacto fue menor del que podría haber sido en cuanto a bajas o heridos[10]. La idea detrás de un flamenco rosa es que, aunque el evento o fenómeno en cuestión es poco común, es más fácil de reconocer, y puede ser algo que, aunque raro y sorprendente, es visible y susceptible de ser entendido dentro de ciertos límites. Es una forma de conceptualizar la incertidumbre que se percibe como rara pero no completamente fuera de lo posible.

El ataque del 11 de septiembre de 2001 es nuestro cisne negro clásico, nadie lo esperaba y supuso un impacto global masivo afectando a la propia geopolítica con las posteriores acciones en Afganistán e Irak que cambiaron profundamente la política internacional y la seguridad global. Su magnitud fue mucho mayor de lo anticipado.

La guerra en Oriente Medio o en Siria, una amenaza ampliamente reconocida, con señales claras de inestabilidad política y sectaria, con tensiones y protestas durante la Primavera Árabe, son nuestro rinoceronte gris. Tardó la comunidad internacional en intervenir de manera significativa. Era una amenaza evidente, pero no se actuó.

El conflicto entre Rusia y Ucrania, inicialmente (2014), fue relativamente limitado en su alcance y duración, ya había señales claras de que las tensiones entre Rusia y sus vecinos estaban creciendo, especialmente con la situación en Osetia del Sur y Abjasia (2008). La invasión rusa fue un evento raro, pero no completamente inesperado, dado el historial de disputas territoriales y las políticas de expansión rusa. Este conflicto podría ser nuestro flamenco rosa, ya que fue sorprendente pero no tan destructivo como un cisne negro y fue reconocido en su contexto geopolítico. Esperemos que la versión de 2022 no tenga un alcance desastroso que lo convierta en un cisne negro.

[10] Trump elogia operativo militar en Venezuela y dice que más países "deberían cooperar" | CNN

El «flamenco rosa»: entre lo improbable y lo previsible

La geopolítica está condicionada por actores, situaciones, geografía, historia… las variables se multiplican cuando se trata de explotar las vulnerabilidades de los adversarios. Buscar rinocerontes grises y convertirlos en oportunidades estratégicas, protegerse de los flamencos rosas o pensar atrevidamente para identificar los posibles cisnes negros puede ampliar las perspectivas de las estrategias y visiones geopolíticas.

En esas variables está China que representa el principal desafío al orden liberal internacional. Su enfoque combina expansión económica, proyección tecnológica y creciente presencia militar si bien no ha mostrado una actitud ofensiva tan clara como los Estados Unidos. En África, Pekín se ha convertido en socio económico clave; en Oriente Medio, mantiene una estrategia centrada en la estabilidad energética. En el conflicto ucraniano, adopta una postura ambigua, buscando beneficios estratégicos sin asumir costes directos.

Estados Unidos continúa siendo el actor central del sistema internacional, su nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* refleja un giro hacia la competencia entre grandes potencias, con China como principal desafío y Rusia como amenaza inmediata[11]. Washington busca reforzar alianzas, redistribuir recursos y priorizar el Indopacífico, sin abandonar otros escenarios críticos.

En las variables también está el factor tecnológico en lo referido al desarrollo de la inteligencia artificial (IA) que podría transformar el análisis de la geopolítica mundial. A través de modelos avanzados de IA, se pueden procesar grandes cantidades de información no estructurada (como texto de noticias y medios) para obtener análisis más precisos y en tiempo real de conflictos internacionales[12]. Los esfuerzos para prever y clasificar eventos geopolíticos pueden dar su fruto y estar al alcance de muchos, pero será precisamente en la localización de cisnes negros donde los algoritmos fallen; la creatividad y la imaginación siguen sin poder programarse de forma fiable.

El seguimiento de noticias y su geolocalización puede aportar ganancias en tiempo, pero siguen estando alejadas de las dinámicas geopolíticas complejas, incluso en la

[11] Nueva estrategia de seguridad nacional de Trump fomenta la resistencia dentro de Europa y un nuevo rol de EE. UU. en Occidente | CNN

[12] ORTIZ, Álvaro y RODRIGO, Tomasa. *Análisis de la geopolítica mundial mediante inteligencia artificial (IA) y big data*. Documento de Análisis IEEE 01/2025.

capacidad de prever futuros eventos y de mejorar la formulación de políticas y estrategias globales basadas en un análisis más profundo de los eventos internacionales.

Conclusiones

La geopolítica contemporánea se caracteriza por un entorno de creciente complejidad e incertidumbre, el entorno manda, aunque los ejercicios de prospectiva siguen siendo necesarios a pesar de ser inherentemente imperfectos. El uso de la fauna estratégica descrita no pretende eliminar la incertidumbre; más bien, busca ofrecer un marco analítico que permita interpretarla con mayor rigor y evitar la parálisis decisoria. Pensar estratégicamente, más que anticipar con exactitud, exige criterio, capacidad de lectura contextual y disposición para actuar.

El escenario africano, y en particular el Sahel, ejemplifica la primacía de los rinocerontes grises con sus amenazas conocidas, progresivas y persistentemente ignoradas. La combinación de crecimiento demográfico acelerado, degradación medioambiental y violencia armada genera una presión estructural constante que facilita la expansión de actores armados no estatales. No se trata de dinámicas inesperadas, son consecuencias previsibles de décadas de abandono institucional y respuestas fragmentadas. La inestabilidad resultante trasciende el ámbito regional, afectando directamente a la seguridad europea, a las rutas migratorias y a las cadenas globales de suministro. El problema no es la falta de señales de alerta, se trata de su normalización.

En Oriente Medio, el riesgo adopta una lógica distinta, dominada por la posibilidad de cisnes negros. La interacción estratégica entre actores como Irán e Israel, basada en la disuasión indirecta y la confrontación encubierta, incorpora un elevado potencial de escalada asociado al factor nuclear. Un error de cálculo, una crisis interna o una respuesta desproporcionada podrían desencadenar efectos sistémicos inmediatos sobre la estabilidad regional, los mercados energéticos y el comercio internacional. En este contexto, el cisne negro no surge de la ausencia de información, más bien de la acumulación de tensiones latentes no resueltas.

A estos escenarios se suma un elemento transversal como es la intensificación de la competencia entre potencias por influencia, recursos y legitimidad. África, Oriente Medio o incluso Europa del Este deben entenderse como espacios interconectados dentro de un mismo sistema internacional, donde la retirada parcial o la falta de

coordinación de algunos actores tradicionales ha abierto espacio a otros con enfoques más pragmáticos. Esta reconfiguración no implica mayor estabilidad, sino un orden más flexible, con zonas grises más amplias y márgenes de error cada vez menores. Lo que pasa en un área tiene su repercusión en las otras; todo está conectado.

El conflicto entre Rusia y Ucrania introduce una lógica intermedia, representada por los flamencos rosas. No se trata de una sorpresa extrema ni de una amenaza ignorada, en esta ocasión se refiere a una señal de cambio gradual que anticipa una nueva etapa estratégica. La posibilidad de una paz condicionada o de un conflicto congelado bajo supervisión internacional podría reducir la violencia directa, pero no resolver las causas estructurales del enfrentamiento. La transición posterior al conflicto, aunque necesaria, seguirá siendo frágil y altamente incierta.

En conjunto, estos escenarios confirman que el futuro estratégico no se manifiesta de forma homogénea. Los equilibrios son inestables, las soluciones parciales y el cansancio estratégico suelen producir pausas más que paces duraderas. La presencia internacional y el despliegue militar pueden contribuir a generar confianza y facilitar procesos de negociación, pero resultan insuficientes si no se acompañan de esfuerzos sostenidos de reconstrucción, fortalecimiento institucional y legitimidad social.

Comprender si una amenaza avanza como un rinoceronte gris, irrumpe como un cisne negro o se anuncia como un flamenco rosa aporta un valor analítico esencial. No para eliminar la incertidumbre o justificar una acción, sino para anticipar con mayor lucidez, reducir los márgenes de error y evitar respuestas meramente reactivas en un entorno internacional cada vez más volátil.

David Cuesta Vallina
@MochilaliderXXI

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

44/2026 23 de abril de 2026



Miguel Ángel Melián Negrín

Westfalia en la era de la competencia estratégica: el caso venezolano

Westfalia en la era de la competencia estratégica: el caso venezolano

Resumen:

La crisis venezolana constituye un prisma privilegiado para analizar la transformación contemporánea de la legitimidad estatal. Lejos de responder exclusivamente a dinámicas domésticas, el caso evidencia la fractura progresiva entre soberanía formal y legitimidad política en el sistema internacional actual. El paradigma westfaliano, que vinculaba la autoridad territorial y el reconocimiento jurídico con legitimidad, persiste como marco normativo, pero su aplicación práctica se encuentra cada vez más condicionada por la competencia estratégica entre potencias.

La erosión democrática del régimen venezolano no ha implicado su desaparición como sujeto soberano, sino su inserción en una lógica de supervivencia apoyada en alianzas geopolíticas y recursos estratégicos. La intervención estadounidense, enmarcada en una renovada prioridad hemisférica, ilustra cómo el debate sobre la legitimidad de los regímenes se desplaza hacia una arena en la que norma y poder interactúan de forma instrumental. Venezuela cristaliza así un orden internacional formalmente soberano, pero estructuralmente jerárquico y atravesado por rivalidades estratégicas.

Palabras clave:

Soberanía, legitimidad, Venezuela, Estados Unidos, Westfalia.

*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.

Westphalia in the era of strategic competition: The Venezuelan case

Abstract:

The Venezuelan crisis constitutes a privileged prism through which to analyze the contemporary transformation of state legitimacy. Far from being solely the product of domestic dynamics, the case reveals the progressive fracture between formal sovereignty and political legitimacy in the current international system. The Westphalian paradigm, which linked territorial authority and juridical recognition to legitimacy, endures as a normative framework; however, its practical application is increasingly conditioned by strategic competition among major powers.

The democratic erosion of the Venezuelan regime has not resulted in its disappearance as a sovereign subject, but rather in its insertion into a logic of survival supported by geopolitical alliances and strategic resources. The U.S. intervention, framed within a renewed hemispheric priority, illustrates how the debate over regime legitimacy has shifted toward an arena in which norms and power interact instrumentally. Venezuela thus crystallizes an international order that remains formally sovereign yet structurally hierarchical and shaped by strategic rivalries.

Keywords:

Sovereignty, Legitimacy, Venezuela, United States, Westphalia.

La fractura westfaliana

Desde la Paz de Westfalia, la soberanía territorial se consolidó como el principio estructurador del orden internacional[1], vinculando autoridad política, control territorial y legitimidad estatal en una misma ecuación. Durante siglos, la equivalencia entre reconocimiento jurídico externo y autoridad interna permitió dotar de estabilidad conceptual al Estado moderno. Sin embargo, en las últimas décadas esta correspondencia se ha vuelto crecientemente problemática. La persistencia y proliferación de regímenes formalmente soberanos pero cuestionados en términos de representación, derechos y ejercicio del poder ha abierto una brecha entre soberanía legal y legitimidad política efectiva.

El caso de Venezuela constituye un ejemplo paradigmático de esta fractura. Pese a mantener un reconocimiento internacional limitado[2], continuidad institucional y control territorial, el régimen venezolano enfrenta un deterioro prolongado de su legitimidad interna, derivado de denuncias reiteradas de irregularidades electorales, la restricción de derechos civiles y políticos[3] y la consolidación de una estructura de poder altamente centralizada y coercitiva, en ocasiones vinculadas a organizaciones que operan al margen de la legalidad[4].

Esta erosión no ha supuesto la desaparición del Estado *(de facto)* ni la pérdida automática de su soberanía jurídica, pero sí ha generado un debate persistente sobre la legitimidad de su autoridad. En este contexto, la reciente implicación directa de Estados Unidos (en adelante EE. UU.) en Venezuela tensiona aún más los límites del paradigma westfaliano. Debido a que, en el marco tradicional, el principio clásico de no injerencia protegía la soberanía como valor supremo del orden internacional.

A pesar de ello, la intervención externa en un Estado cuya legitimidad interna es objeto de disputa revela una transformación más profunda. La proliferación de regímenes

[1] Cristalizada en la Resolución 2626 (XXV) de Naciones Unidas.
[2] Diversos recuentos diplomáticos realizados tras las elecciones presidenciales de julio de 2024 estiman que alrededor de una treintena de Estados (en torno a 35-40 países) expresaron públicamente su reconocimiento o respaldo al Gobierno de Nicolás Maduro.
[3] Ejemplo de ello es el demoledor y clarificador Informe de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos tras las elecciones de 2024. Disponible online en: https://www.oas.org/fpdb/press/Informe-al-SG-sobre-Elecciones-Venezuela-2024-30-de-julio-para-distribuir-%281%29.pdf?utm.com
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 27 de febrero de 2026.
[4] La OEA también ha ejemplificado su rechazo a las decisiones del Tribunal Supremo Electoral venezolano. Se puede consultar uno de los comunicados de la OEA del 23 de agosto de 2024. Disponible en: https://www.oas.org/en/media_center/press_release.asp?sCodigo=E-056%2F24&utm.com

formalmente soberanos pero cuestionados en términos de representación política, garantías democráticas y respeto de derechos fundamentales ha abierto una brecha creciente entre soberanía jurídica y legitimidad política efectiva. En este sentido, el principio westfaliano persiste como marco normativo, pero su aplicación práctica ya no resulta automática ni neutra.

Ahora bien, esta transformación no puede explicarse únicamente desde la evolución del derecho internacional. En realidad, responde a cambios más profundos en la distribución del equilibrio de poder global y la manera en la que se ejerce. Tras el fin de la Guerra Fría, la hegemonía estadounidense promovió la legitimidad democrática como estándar político internacional, aunque dicha expansión normativa convivió con claras asimetrías estratégicas. Las intervenciones en distintos escenarios regionales[5] evidenciaron que la evaluación internacional de los regímenes no se desligaba de intereses de seguridad y cálculos geopolíticos.

En un entorno progresivamente multipolar, la tensión entre soberanía y legitimidad se ha intensificado. Las grandes potencias reconocen, cuestionan o respaldan gobiernos no solo en función de criterios normativos, sino también en función de alineamientos estratégicos, del acceso a recursos y del posicionamiento regional. Las sanciones, la presión diplomática, el apoyo a actores opositores o los despliegues militares forman parte de un repertorio que trasciende la lógica clásica de la no injerencia. La legitimidad ha dejado de ser un atributo estático para convertirse en una variable dinámica, moldeada por la correlación de fuerzas.

En este contexto, el caso venezolano cristaliza esta mutación estructural. Aunque mantiene la soberanía formal, el reconocimiento diplomático limitado y el control territorial, el régimen enfrenta un deterioro prolongado de legitimidad interna. A partir de este punto, la intervención estadounidense y su encuadre en una renovada prioridad hemisférica ilustran cómo el debate sobre la legitimidad ya no se resuelve exclusivamente en el plano jurídico, sino en una arena donde norma y poder interactúan estratégicamente. Venezuela se convierte así en un laboratorio empírico de un orden internacional formalmente soberano, pero crecientemente jerárquico y atravesado por rivalidades geopolíticas.

[5] Ejemplos como Nicaragua o Panamá reflejan esta dinámica, en la cual se empleaban desde medios externos (o *proxis*) hasta internos (intervención militar directa, como el caso panameño en 1989).

Del paradigma westfaliano a la crisis de legitimidad

El sistema internacional moderno se consolidó sobre una arquitectura jurídica y política cuyo núcleo fue la soberanía territorial. La autoridad quedó así definida como exclusiva dentro de fronteras delimitadas, y el reconocimiento mutuo entre entidades políticas se convirtió en el mecanismo que reducía la incertidumbre estructural de un entorno anárquico. Como primer resultado, esta configuración no eliminaba el conflicto, pero lo encauzaba en un marco en el que el Estado soberano era, al mismo tiempo, actor y límite.



Figura 1. Europa tras los tratados de Westfalia, 1648. Fuente: Espace Mondial

En este marco, la legitimidad no se concebía en términos normativos internos, sino como una derivación funcional del control y del reconocimiento, por lo que el orden westfaliano prioriza así la estabilidad sobre la evaluación moral de los regímenes. Mientras existiera monopolio efectivo de la coerción y aceptación interestatal, la autoridad quedaba jurídicamente blindada. De esta forma, la no intervención operaba como garantía de supervivencia del sistema más que como principio ético.

No obstante, esta estructura contenía tensiones profundas. En primer lugar, la igualdad soberana era más formal que real. Desde el Congreso de Viena en 1815, el equilibrio

europeo reveló que las grandes potencias ejercían funciones de supervisión sistémica. La soberanía formal coexistía, y continúa coexistiendo, con jerarquías implícitas que atraviesan el sistema internacional. Toda asociación o agrupación de Estados soberanos tiende a generar dinámicas relacionales asimétricas[6], en las que emergen liderazgos estructurales y posiciones de primacía que operan como factores diferenciadores entre Estados. Así, el concierto europeo, y más tarde el sistema de alianzas previas a 1914, mostró que el poder material condicionaba la interpretación práctica del principio de igualdad.



Figura 2. Mapa de alianzas previas a la Primera Guerra Mundial. Fuente: Council of Foreign Relations

En segundo lugar, con el desarrollo de las dos guerras mundiales se pusieron de manifiesto los límites del paradigma clásico. El sistema de Estados soberanos, concebido

[6] Un caso paradigmático es el de la Unión Europea, en el que es posible observar dinámicas de poder por ocupar determinada posición dentro de la organización. Países como Francia, Alemania o Italia pugnan, *de facto*, por desempeñar un rol de liderazgo que deriva en la generación de estructuras de poder internas en la Unión que obedecen a la búsqueda de posiciones jerárquicas. Este tipo de situaciones son ampliamente reconocibles en espacios que abarcan desde foros internacionales como el G20 a marcos de negociación internacional como el contexto ruso-ucraniano.

para contener la violencia, se convirtió en escenario de guerras industriales totales como nunca se había visto. Tras 1919, la Sociedad de Naciones intentó introducir mecanismos de seguridad colectiva que moderaran la soberanía absoluta y, tras 1945, la Carta de las Naciones Unidas (en adelante NN.UU.) formalizó la prohibición del uso de la fuerza[7], pero simultáneamente institucionalizó una jerarquía estructural a través del Consejo de Seguridad y el derecho de veto de cinco potencias. A raíz de lo anterior, la soberanía seguía siendo el principio rector, pero ahora estaba encuadrada en una arquitectura normativa que reconocía abiertamente la asimetría interestatal.

Seguidamente, el siglo XX amplió el universo estatal de forma exponencial. La descolonización y la caída de la URSS multiplicaron el número[8] de Estados miembros del sistema internacional, muchos de ellos con capacidades institucionales limitadas[9] y estructuras que, sistemáticamente, vislumbraban el futuro fracaso al que se asiste en la actualidad[10]. La igualdad soberana se universalizó jurídicamente, pero la brecha entre soberanía formal y capacidad efectiva se hizo más visible. Con este panorama, el sistema westfaliano se expandía, pero su homogeneidad funcional se debilitaba.

Durante la Guerra Fría, la soberanía fue reinterpretada dentro de una marcada lógica bipolar. Aunque formalmente intacta, la autonomía real de numerosos países quedó condicionada por la pertenencia a esferas de influencia[11] debido a la frecuente intervención directa o indirecta de las potencias hegemónicas. Aunque en la mayor parte de las ocasiones estas intervenciones estaban revestidas de justificaciones ideológicas o estratégicas, la realidad demostraba que el principio de la no injerencia coexistía con prácticas sistemáticas de injerencia que lo vulneraban continuamente.

Con el fin de este período, el momento unipolar liderado por EE. UU. reforzó la idea de una hegemonía normativa y material. Las intervenciones[12] en nombre de la democracia, los derechos humanos o la seguridad internacional introdujeron una tensión adicional

[7] Concretamente en su artículo 2.4.
[8] Desde la fundación de Naciones Unidas, la organización ha pasado de tener 51 miembros originales hasta llegar a los 193 actuales.
[9] La disolución de la Unión Soviética generó nuevos Estados cuya viabilidad política y económica dependía en gran medida de equilibrios externos.
[10] Aunque no haya una cifra oficial, en base al *Fragile States Index,* aproximadamente entre 10 y 15 Estados pueden considerarse en situación equivalente a «Estado fallido» por sus niveles extremos de fragilidad institucional y colapso de funciones básicas.
[11] Para más información consultar el siguiente artículo. MELIÁN NEGRÍN, Miguel Á. *El retorno a las esferas de influencia.* Documento de Opinión IEEE 62/2025.
https://www.defensa.gob.es/ceseden//ieee/el_retorno_a_las_esferas_de_influencia (consultado 6/2/2026)
[12] Casos como Iraq, Kuwait, Afganistán, Libia… reflejan el amplio espectro de operaciones militares.

entre soberanía y legitimidad. Paralelamente, en el siglo XXI, el ascenso de potencias con ambiciones revisionistas o regionales[13] ha acentuado aún más la estructura jerárquica del sistema.

Como resultado, es posible afirmar que la soberanía ya no opera en un espacio de igualdad efectiva, sino en una red densa de interdependencias, dependencias estratégicas y disputas de poder. El paradigma westfaliano, por tanto, no ha desaparecido. Sigue siendo la gramática jurídica del sistema internacional. Sin embargo, su aplicación práctica ha estado históricamente atravesada por jerarquías, guerras sistémicas, expansiones estatales y dinámicas hegemónicas.

De lo anterior se deriva que esta evolución histórica prepara el terreno para comprender cómo, en el orden contemporáneo, la legitimidad de los regímenes puede convertirse en objeto de disputa estratégica sin que la soberanía desaparezca jurídicamente, siendo Venezuela un caso paradigmático.

Venezuela y la erosión estructural de legitimidad

A diferencia de los Estados colapsados o fragmentados territorialmente, Venezuela no encaja en la categoría clásica[14] de «Estado fallido»[15]. Conserva fronteras definidas, asiento en las NN. UU., representación diplomática activa y control territorial significativo. Desde el punto de vista jurídico-formal, su soberanía permanece relativamente estable. Pero, en esencia, el marco institucional convive con un proceso prolongado de erosión de la legitimidad política que ha alterado profundamente la naturaleza del régimen.

El ciclo político iniciado con el ascenso de Hugo Chávez a finales de los noventa introdujo una transformación estructural del sistema venezolano en la que la legitimidad carismática y plebiscitaria del liderazgo bolivariano permitió una reconfiguración constitucional e institucional que concentró progresivamente el poder en el Ejecutivo

[13] Las cuales comparten el principio fundamental de construir un entorno internacional cada vez más multipolar.
[14] Definido como aquel que ha perdido de manera sustancial la capacidad de ejercer las funciones básicas del Estado moderno. Es decir, mantener el monopolio efectivo de la fuerza sobre su territorio, garantizar seguridad y orden público, administrar justicia, proveer servicios esenciales y sostener instituciones políticas operativas con un mínimo de legitimidad interna.
[15] Para más información se recomienda acudir al Documento de Investigación 03/2022 del IEEE con el título *Narrativas, institucionalidad internacional y uso de la fuerza en la política exterior de EE. UU. después de la Guerra Fría*. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2022/DIEEEINV03_2022_HARBER_Estadosunidos.pdf (consultado 8/2/2026)

hasta subordinar al país a una dictadura de corte chavista. Durante la bonanza petrolera de la primera década del siglo XXI, la redistribución de la renta y la expansión del gasto público reforzaron el apoyo social al proyecto chavista. Sin embargo, esta legitimidad descansaba sobre una doble dependencia de la renta energética y de la centralización del poder político, al mismo tiempo que condicionaba el desarrollo de los venezolanos.

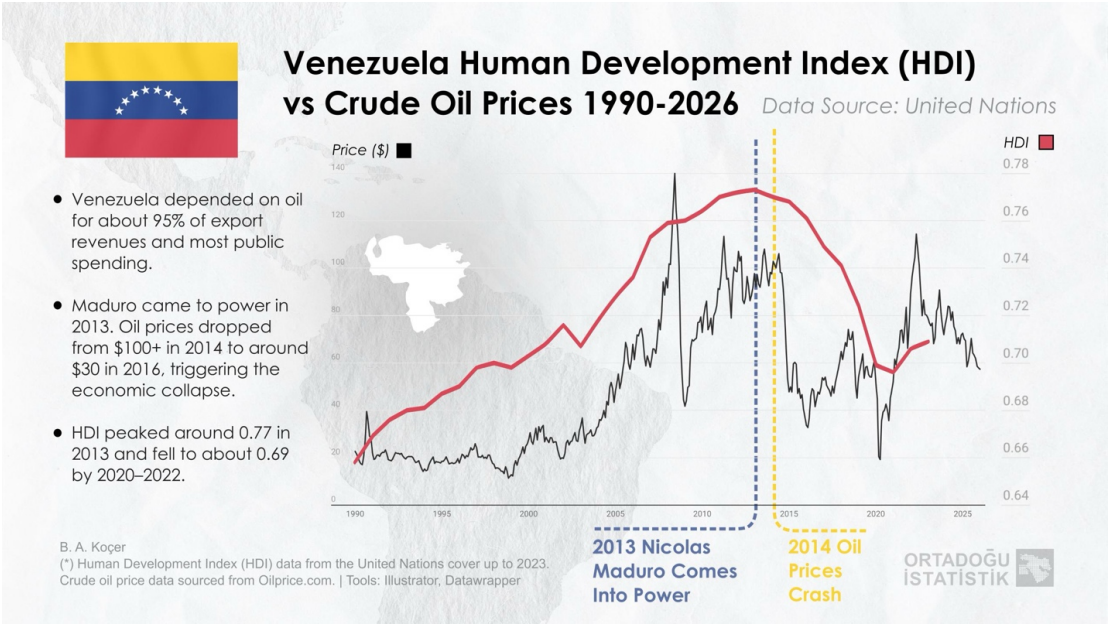


Figura 3. Relación entre precios del petróleo y desarrollo humano en Venezuela (1990-2026).
Fuente: Ortadogu Istatistik

La transición hacia el mandato de Nicolás Maduro coincidió con la caída de los precios internacionales del petróleo, el deterioro macroeconómico y una creciente polarización interna. La contracción económica, la inflación descontrolada y el colapso de servicios básicos erosionaron la base material de apoyo al régimen y empeoraron la calidad de vida de sus habitantes. Paralelamente, las denuncias reiteradas de irregularidades electorales, la inhabilitación de actores opositores y la consolidación de un entramado institucional alineado con el Ejecutivo profundizaron la percepción de déficit democrático.

Desde una perspectiva estrictamente analítica, la cuestión central no es únicamente si el régimen conserva mecanismos formales de legalidad, sino cómo se sostiene su autoridad efectiva y la legitimidad de sus líderes. En Venezuela, la supervivencia del poder ha descansado en tres pilares fundamentales: el control del aparato

coercitivo/militar, la gestión estratégica de la renta energética y la construcción de alianzas internacionales que mitigan el aislamiento occidental.

El papel de las Fuerzas Armadas ha sido determinante. Lejos de constituir un actor neutral, el estamento militar se ha integrado progresivamente en la estructura de gobierno, asumiendo responsabilidades administrativas y económicas. Esta fusión de poderes refuerza la estabilidad interna del régimen, pero, al mismo tiempo, desplaza la fuente de legitimidad desde el consentimiento hacia la capacidad de control de una sociedad civil cada vez más reactiva, tanto interna como externa.



Figura 4. Manifestaciones tras las elecciones presidenciales de Venezuela de 2024 en los principales países con población venezolana. Fuente: ACLED

En el plano externo, Venezuela ha articulado una red de apoyos estratégicos que incluye vínculos con Rusia, China e Irán[16], entre otros actores. Estos alineamientos no se explican exclusivamente por afinidad ideológica, sino por intereses convergentes en

[16] El país iraní ha impulsado en estos años una presencia cada vez mayor, donde el caso de Bolivia ejemplifica la estrategia del país persa en esta región. En un artículo de Rocío de los Reyes, se aborda esta cuestión en profundidad. REYES RAMÍREZ, Rocío de los. *Bajo el hechizo persa: el ascenso de Irán en Bolivia y sus consecuencias para la región*. Documento de Análisis IEEE 33/2024. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA33_2024_ROCREY_Bolivia.pdf (consultado 6/2/2026)

materia energética, financiera y de posicionamiento geopolítico frente a EE. UU.[17]. El acceso a crédito, tecnología o respaldo diplomático ha permitido al régimen amortiguar el impacto de sanciones y presiones occidentales, conformando un escenario donde la legitimidad internacional del Gobierno venezolano no es uniforme, pero tampoco es inexistente.

Con todo lo anterior, se ha generado un entramado que revela una paradoja central. Venezuela conserva una soberanía jurídica (aunque limitada) y capacidad coercitiva interna, pero su legitimidad política[18] se encuentra profundamente cuestionada. El régimen no ha sido sustituido ni internacionalmente deslegitimado de forma unívoca. Ha sido, más bien, progresivamente encapsulado en una lógica de supervivencia continuada.

Desde esta perspectiva, la crisis venezolana no puede reducirse a una anomalía doméstica. Constituye la manifestación concreta de una fractura más amplia entre soberanía formal y legitimidad sustantiva en el sistema internacional contemporáneo. El régimen ha persistido no porque haya resuelto el debate sobre su legitimidad, sino porque opera en un entorno geopolítico donde el poder material, los recursos estratégicos y los alineamientos externos condicionan la forma en que esa legitimidad es evaluada y contestada.

Esta configuración explica por qué Venezuela se convierte en un espacio de fricción sistémica. Un punto de intersección entre crisis de representación, dependencia energética y rivalidad geopolítica hemisférica. Y es en ese cruce donde la legitimidad deja de ser una cuestión puramente normativa y se convierte en un elemento central de la disputa estratégica internacional.

[17] Para más información, consultar el siguiente artículo. MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *Implicaciones regionales de la operación de Estados Unidos en Venezuela. La geopolítica hemisférica herida*. Documento de Análisis IEEE 01/2026. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/implicaciones-regionales-operacion-estados-unidos-venezuela-geopolitica-hemisferica-herida (consultado 6/2/2026)

[18] Entendida como adhesión libre, competencia electoral efectiva y protección de derechos.

La intervención estadounidense como catalizadora

En primer lugar, la implicación directa de EE. UU. en Venezuela no puede interpretarse como un episodio aislado de política exterior. Constituye, más bien, un punto de inflexión en el debate contemporáneo sobre soberanía y legitimidad estatal en el que el país norteamericano ha impulsado una redefinición de los pilares del orden internacional actual. Partiendo del marco clásico del orden westfaliano al que se ha venido aludiendo, la intervención en el territorio de un Estado soberano vulnera el principio de la no injerencia. Pero, cuando la legitimidad interna de un régimen se encuentra estructuralmente cuestionada, la aplicación automática de ese principio deja de ser políticamente neutra.

La actuación estadounidense del 3 de enero se inscribe así en esa zona de ambigüedad. Por un lado, tensiona la soberanía territorial venezolana mientras que, por otro, se apoya en el argumento de la ilegitimidad del régimen, de su liderazgo y en consideraciones de seguridad regional. Esta dualidad revela una transformación profunda en la que la soberanía ya no opera como blindaje absoluto cuando el régimen que la ejerce es percibido como carente de legitimidad democrática o asociado a dinámicas de desestabilización regional.

La dimensión geopolítica en este sentido resulta ineludible. Venezuela no es únicamente uno de los regímenes más controvertidos de este siglo, es un actor energético clave y un espacio de competencia hemisférica. Además, este episodio debe leerse a la luz de la nueva *Estrategia de Seguridad Nacional* de EE. UU.[19], que sitúa explícitamente al hemisferio occidental[20] como un vector esencial de la política exterior estadounidense y promueve la preeminencia norteamericana en la región como condición de su seguridad y prosperidad, tanto en términos políticos como económicos y militares.

Este documento estratégico retoma, en esencia, principios históricos como la doctrina Monroe, reinterpretándolos para justificar una presencia reforzada en el vecindario occidental frente a la penetración de competidores externos y en defensa de intereses

[19] Disponible online en el siguiente enlace: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

[20] Una región que enfrenta multitud de desafíos económicos, políticos y sociales y que, si busca seguir teniendo un rol importante en la arquitectura global, va a tener que desarrollar mecanismos de respuesta ante estos retos. Analistas como Juan Pablo Toro examinan este contexto desde una perspectiva geopolítica enmarcada en el denominado sur global. En el siguiente artículo se aborda esta cuestión. TORO, Juan Pablo. *Latinoamérica: ¿cómo escapar de la trampa del sur global?* Documento de Análisis IEEE 56/2025. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/latinoameica_como_escapar_de_la_trampa_del_sur_global (consultado 8/2/2026)

«estratégicamente vitales». Esa orientación ha cristalizado en un despliegue militar estadounidense sin precedentes en décadas en el Caribe y las zonas adyacentes, con unidades navales, aéreas y capacidades expedicionarias destinadas a consolidar el control operativo en puntos críticos del espacio regional.

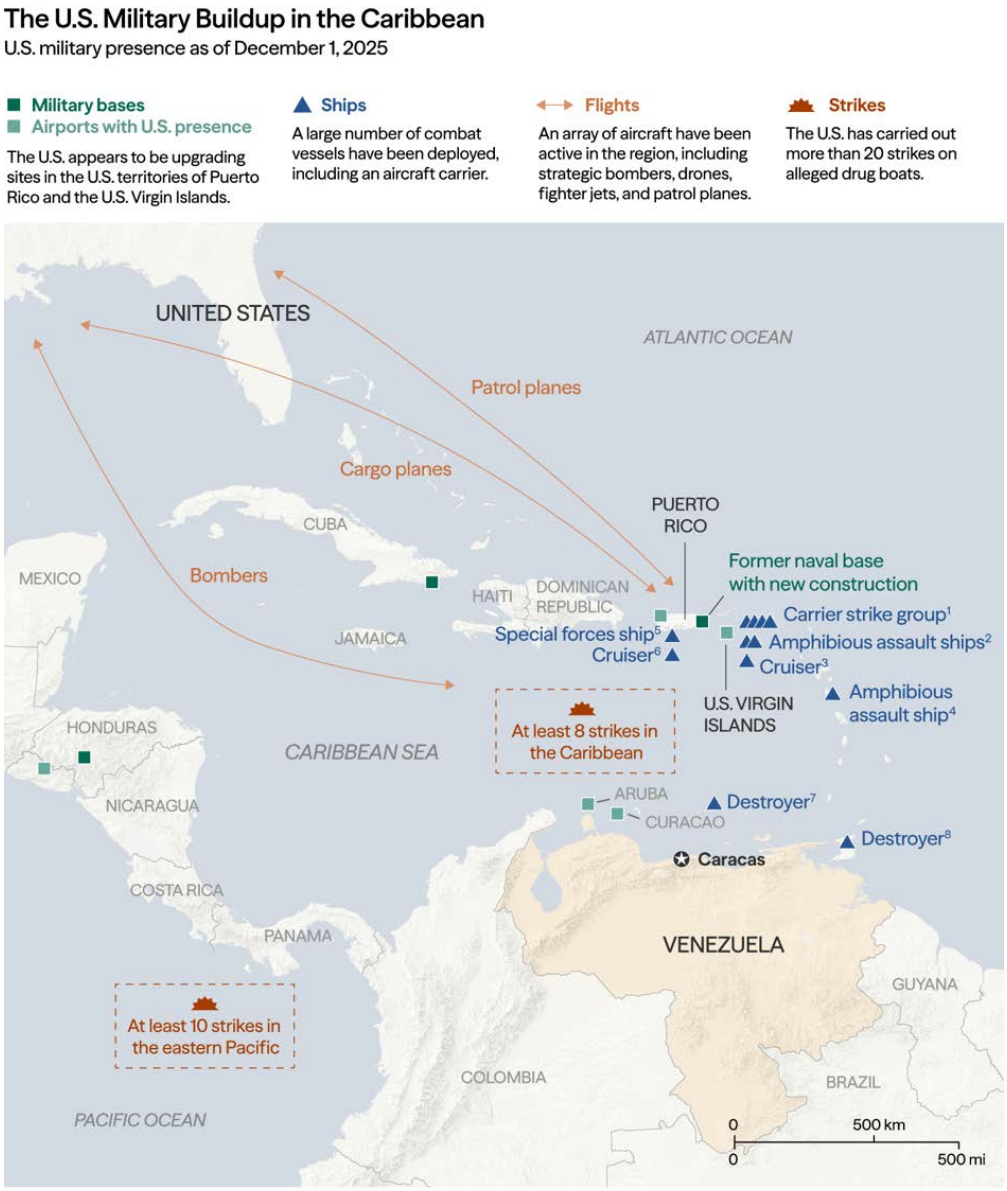


Figura 5. Presencia militar estadounidense en el Caribe en diciembre de 2025. Fuente: Council of Foreign Relations

La Operación Lanza del Sur[21] es un ejemplo paradigmático de esta nueva lógica estratégica en la que su escala, frecuencia y carácter letal exceden lo que correspondería a una campaña convencional de interdicción criminal[22]. Esta operación se enmarca en una ampliación del uso de la fuerza por parte de EE. UU.[23] con el argumento de enfrentar amenazas híbridas como el «narcoterrorismo», y responde a una lógica de seguridad nacional de amplio espectro en la que las fronteras entre la lucha contra el crimen organizado, la proyección de poder y la presión política sobre un régimen cuestionado se difuminan.

En conjunto, estos desarrollos confirman que la política estadounidense hacia Venezuela y la región ya no se ajusta a la no injerencia clásica, sino a una interpretación estratégica de soberanía y legitimidad condicionada por la competencia entre grandes potencias, la defensa de intereses económicos y la redefinición del espacio geopolítico hemisférico.

La combinación de una nueva estrategia normativa y un despliegue operativo robusto convierte al Caribe y al norte de América del Sur en un teatro de disputa prolongada, donde el combate contra el narcotráfico y la presión sobre regímenes considerados ilegítimos se funden en una política de seguridad integral. En este contexto, la intervención estadounidense no solo responde a la ilegitimidad interna del Gobierno venezolano, sino que también responde a una lógica de contención estratégica. Por ende, la ilegitimidad del régimen[24] se convierte en argumento dentro de una disputa mayor por la influencia regional y el control de los recursos.

De esta dinámica se deducen varias implicaciones sistémicas. En primer lugar, confirma que el principio de soberanía sigue vigente como norma jurídica, pero su aplicación es selectiva y condicionada por la correlación de fuerzas. En segundo lugar, muestra que la legitimidad interna de los regímenes ha pasado a formar parte del cálculo estratégico de las potencias, no necesariamente como criterio normativo coherente, sino como variable instrumental. Y, en tercer lugar, evidencia que el sistema internacional actual no ha

[21] En la que se presenta un dispositivo marítimo y aéreo destinado a detectar y combatir presuntas redes de narcotráfico en el hemisferio occidental.
[22] Esta operación está generando un amplio debate político a nivel interno en EE. UU. en torno a posibles violaciones del derecho internacional y los protocolos legales internos para ejecutar este tipo de acciones.
[23] Incluyendo ataques a embarcaciones en el Caribe y bloqueos navales a buques sancionados.
[24] Un régimen chavista que no ha visto afectada del todo su estructura principal y que, por consiguiente, sigue gobernando *de facto* Venezuela. No obstante, el estado actual del régimen chavista es considerablemente más débil que bajo la figura de Maduro, ya que existe un contacto estrecho entre la Administración Trump y el Gobierno venezolano dirigido por Delcy Rodríguez para abrir un proceso de transición política.

superado el paradigma westfaliano, pero sí lo ha transformado en una estructura jerárquica y competitiva donde soberanía y poder se reinterpretan constantemente.

Así pues, la intervención en Venezuela refleja el déficit de legitimidad interna del régimen, pero no establece un nuevo principio normativo universal respecto a ella. Lo que revela es algo más estructural del sistema, en el que la equivalencia clásica entre soberanía y legitimidad ha quedado fracturada, gestionándose hoy en el ámbito de la competencia geopolítica.

Y en este marco, la soberanía ya no garantiza automáticamente legitimidad, y la ilegitimidad interna no implica necesariamente aislamiento absoluto. Ambas dimensiones interactúan dentro de una arena internacional donde poder, recursos y alineamientos estratégicos condicionan el reconocimiento y la contestación de los regímenes.

El nuevo equilibrio de la legitimidad estatal

Con lo expuesto anteriormente, el caso venezolano constituye una manifestación clara de la mutación del orden internacional contemporáneo. En esta línea, la legitimidad estatal ha dejado de ser un atributo estable derivado del reconocimiento jurídico para constituirse como variable disputada en un sistema global donde la norma y el poder coexisten en tensión permanente.

Esta realidad constata que la relación clásica entre soberanía y legitimidad ha dejado de operar como una equivalencia automática en la actualidad. Es posible afirmar que la arquitectura westfaliana continúa estructurando el orden jurídico interestatal, pero su capacidad explicativa resulta limitada cuando se examinan regímenes cuya autoridad interna es objeto de controversia sostenida y cuya posición geopolítica está atravesada por dinámicas de competencia estratégica.

Así, el caso de Venezuela pone de manifiesto esta fractura, conservando soberanía formal, reconocimiento diplomático limitado y control territorial significativo. No obstante, la erosión prolongada de garantías democráticas, la concentración del poder y el recurso sistemático a estructuras coercitivas han debilitado su legitimidad política interna e internacional. Como resultado, esta disociación no ha conducido al colapso estatal ni a su expulsión del sistema internacional completa, sino a una situación intermedia en la que soberanía jurídica y legitimidad sustantiva coexisten en tensión permanente.

Con este marco, la intervención estadounidense se encuadra en una capa más compleja en términos estratégicos. Lejos de representar una superación del paradigma westfaliano, la actuación externa evidencia su reinterpretación selectiva en función de intereses geopolíticos. La legitimidad del régimen se convierte en argumento dentro de una disputa más amplia por la influencia regional, los recursos y el posicionamiento estratégico en el hemisferio occidental. De este modo, el debate sobre la autoridad interna del Estado se proyecta hacia el sistema internacional, donde normas y poder interactúan de manera contingente.

El sistema resultante no es un orden poswestfaliano, pero tampoco responde al ideal clásico de igualdad plena entre Estados. Se trata de una estructura formalmente soberana, jerárquica y estratégicamente competitiva, en la que la legitimidad estatal se negocia y se disputa en función de alineamientos, capacidades y equilibrios de poder. Por consiguiente, la soberanía ya no garantiza legitimidad, y la ilegitimidad interna no implica necesariamente aislamiento o sustitución inmediata.

En conclusión, la experiencia venezolana no debe entenderse como una anomalía periférica, sino como una manifestación nítida de la transformación estructural del orden internacional. En este escenario, la legitimidad estatal ha dejado de ser un atributo estable derivado del reconocimiento jurídico internacional y se ha convertido en una variable dinámica, moldeada por la interacción entre crisis internas y rivalidades geopolíticas. Por tanto, comprender esta mutación resulta indispensable para analizar los desafíos actuales del Estado soberano en un entorno global de competencia geopolítica creciente, tensionado y complejo.

*Miguel Ángel Melián Negrín**

Consultor y analista internacional en geopolítica, seguridad y defensa

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

45/2026 24 de abril de 2026



Zacarias Hernández Calvo *

Ya lo dijo Napoleón, para ganar la guerra hacen falta tres cosas: innovación, innovación e innovación

Ya lo dijo Napoleón, para ganar la guerra hacen falta tres cosas: innovación, innovación e innovación

Resumen:

La guerra del siglo XXI ha convertido la innovación en el verdadero campo de batalla estratégico. Desde Ucrania hasta Gaza, los conflictos actuales demuestran que adaptarse más rápido que el adversario es tan decisivo como disponer de más medios. Este texto explora cómo la aceleración tecnológica ha comprimido los ciclos de innovación militar hasta extremos inéditos. Drones, guerra electrónica e inteligencia artificial han hecho el campo de batalla transparente y letal. La experiencia ucraniana revela que la superioridad tecnológica es frágil si no se integra en la doctrina, la organización y la industria. Frente a ello, Rusia apuesta por el volumen, la producción masiva y la adaptación pragmática antes que en una transformación doctrinal. El choque entre ambos modelos redefine qué significa hoy el poder militar sostenible. Innovar ya no es una opción, sino una cuestión de supervivencia estratégica.

Palabras clave:

Innovación, adaptación, Rusia, Ucrania, industria, doctrina.

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.

Zacarias Hernández Calvo

Napoleon said it best: to win a war, you need three things: innovation, innovation, and innovation

Abstract:

Twenty-first century warfare has turned innovation into the true strategic battlefield. From Ukraine to Gaza, modern conflicts show that adapting faster than the adversary can matter more than sheer military power. This text explores how accelerating technology has compressed military innovation cycles to unprecedented speeds. Drones, electronic warfare, and artificial intelligence have made the battlefield transparent and brutally lethal. Ukraine's experience reveals that technological superiority is fragile unless embedded in doctrine, organisation, and industry. Russia, by contrast, relies on mass, industrial scale, and pragmatic adaptation rather than doctrinal transformation. The clash between these two models reshapes the meaning of sustainable military power. We should understand why innovation is no longer optional, but a matter of strategic survival.

Keywords:

Innovation, Russia, Ukraine, adaptation, industry, doctrine.

> «One of the things that has not changed in combat is your adversary is going to change. So, you have to understand, you have to have the ability to adapt it and integrate it. That will never go away».
>
> General Christopher Donahue.[1]

[1] El general Christopher Donahue es, desde diciembre de 2024, el jefe del Mando Terrestre de la OTAN y del United States Army Europe and Africa.

En los conflictos modernos, la victoria sonríe a quienes pueden convertir rápidamente las ideas en soluciones viables en el campo de batalla, desde drones y guerra electrónica hasta plataformas autónomas y una logística eficiente. Eso es, al menos, lo que afirma Valeriy Zaluzhny, comandante en jefe de las Fuerzas Armadas de Ucrania desde julio de 2021 hasta que, en febrero de 2024, fue sustituido por el general Oleksandr Syrskyi. Actualmente ocupa el cargo de embajador en Reino Unido y en su artículo publicado en *ZN,UA* el 24 de septiembre de 2025 afirma: «Las innovaciones son la base de una "estrategia de resistencia sostenible", que hace que la guerra carezca de sentido operativo para Rusia»[2]. La guerra en Ucrania, como la de Gaza, es, entre otras cosas, un campo de pruebas para las nuevas tecnologías militares. Estos conflictos nos muestran cómo se pueden desarrollar y utilizar nuevas capacidades. Es en ellos donde se pueden empezar a vislumbrar los futuros desarrollos, tanto militares como políticos.

Clausewitz pasó por alto la importancia de la tecnología como variable en su análisis de la guerra. Muchos de los comentaristas más críticos sobre la relación entre la guerra y el Estado también se han mostrado escépticos sobre la importancia de la tecnología en este proceso y se han centrado, en cambio, en los aspectos económicos de la guerra. La omisión es comprensible, ya que, hasta ahora, la historia de la guerra se ha caracterizado por largas fases de estancamiento tecnológico interrumpidas por ocasionales espasmos de cambio revolucionario causados por una confluencia de múltiples causas[3].

Sin embargo, el desarrollo de las capacidades militares siempre ha ido de la mano del desarrollo tecnológico. A lo largo de la historia, muchísimos inventos estuvieron, desde el principio, relacionados con el campo de batalla. Los sistemas de armas creados como resultado de la evolución tecnológica han tenido un gran impacto en la guerra, especialmente en el siglo XX, cuando la Revolución Industrial finalmente dio sus frutos, y posteriormente en el XXI, con la maduración de la Revolución de las tecnologías de la información. Al mismo tiempo, la experiencia de la historia militar demuestra que

[2] ZALUZHNY, V. «Innovation as Core of Strategic Resilience: Denying Russia the Power to Dictate Terms Through War», *ZN.ua*. 2025, September 24. https://zn.ua/eng/innovation-as-core-of-strategic-resilience-denying-russia-the-power-to-dictate-terms-through-war.html (consultado 27/2/2026).
[3] CHIN, W. A. «Technology, war and the state: past, present and future», *International Affairs, 95*(4). 2019, pp. 765-783, p. 767. https://doi.org/10.1093/ia/iiz106 (consultado 27/2/2026).

cualquier innovación tecnológica solo puede ser eficaz si se integra con éxito en la organización militar. La mera posesión de superioridad tecnológica no siempre produce resultados rápidamente, ni gana las guerras. Como claro ejemplo reciente tenemos el conflicto de Afganistán, en el que el grado de diferencia tecnológica entre contendientes alcanzó unas cotas difícilmente igualables en el futuro, sin producir los resultados esperados.

En última instancia, la guerra sigue siendo una guerra entre personas, y el factor humano siempre será decisivo, porque un arma, sea cual sea, siempre seguirá siendo una herramienta en manos humanas. Esta es la naturaleza de la guerra, como ha demostrado la historia militar, pero también es la propia naturaleza de la evolución tecnológica en el momento actual, que incluye la inteligencia artificial, la computación cuántica, las armas de energía dirigida, las tecnologías espaciales o las biotecnologías, entre otras, y es la que hace que el futuro sea esencialmente impredecible[4].

Siendo plenamente consciente de las grandes dificultades de emplear la historia para predecir el futuro, Michel Howard, destacado experto en historia militar señaló que el propósito de intentar predecir el futuro de la guerra no es tanto acertar, sino no estar terriblemente equivocados[5]. La dificultad de predicción no nos exime de diseñar estrategias que permitan corregir, si estamos más equivocados de lo que esperamos, y que nos permitan dotar a nuestros ejércitos de esa capacidad de resistencia sostenible que nos señala Valeriy Zaluzhny. La profundidad estratégica no se limita únicamente al terreno o a la geografía de un mapa. Nuestra capacidad para lograr la autosuficiencia en un conflicto prolongado también contribuye a alcanzarla. Este artículo pretende explorar cómo la innovación tecnológica debe formar parte de cualquier estrategia militar y las posibles formas de integrarla para disponer de esa profundidad estratégica.

[4] KOPÕTIN, I., PIIRIMÄE, K., & OLL, A. «Human Factor and Military Technology in Warfare: A Historical Perspective», en K. Talves & D. Spreen (eds.). *Artificial Intelligence in Military Technology*. Springer, Cham, 2025, pp. 117-131. https://doi.org/10.1007/978-3-031-95578-5_7 (consultado 27/2/2026).
[5] HERNÁNDEZ CALVO, Z. «Ejércitos en combate: cuando la doctrina importa», *Revista Ejército*, (841). 2011, p. 20.

La aceleración de los ciclos de innovación tecnológica

Los conflictos, particularmente los prolongados, han sido siempre laboratorios de experimentación provocados por la necesidad de los contendientes de que sus ejércitos se adaptaran y prevalecieran en combate. La guerra produce innovaciones porque altera radicalmente los incentivos, crea mercados nuevos, genera urgencias técnicas, atrae a nuevos inventores, reorienta a los ya existentes, y activa al Estado como comprador y financiador. En todos los conflictos se han buscado soluciones tecnológicas, organizativas o procedimentales que aportaran una ventaja decisiva que permitiera alcanzar la victoria.

Ya en 1942, Shumpeter afirmaba que «el proceso de destrucción creativa es el hecho esencial del capitalismo. Es el proceso mediante el cual los nuevos bienes de consumo, las nuevas tecnologías, las nuevas fuentes de suministro, los nuevos tipos de organización… destruyen incesantemente a los antiguos»[6]. Describe un capitalismo impulsado por oleadas de innovación, generando una renovación continua de tecnologías, productos y formas organizativas. Este mecanismo no solo explicaría la naturaleza disruptiva del cambio tecnológico, sino también su tendencia a acelerarse: cada nueva oleada parte de una base de conocimiento más amplia, reduce los costes de recombinación y aumenta la presión competitiva por innovar más rápido.

El siglo XX produjo más avances tecnológicos que toda la historia previa. El período posterior a 1945, especialmente el final del siglo muestra una intensificación sin precedentes de la innovación tecnológica. En el ámbito de la defensa, donde la ventaja competitiva depende de anticipar y explotar discontinuidades tecnológicas, este vendaval renovador se intensificó hasta convertirse en un rasgo estructural desde el final de los años 70 y el nacimiento de la conocida Revolución en asuntos militares. Sin embargo, el patrón de innovación dominante en la segunda mitad del siglo XX, centrado en la mejora incremental y la reducción de costes, resulta insuficiente frente a las exigencias competitivas del siglo XXI, caracterizadas por una mayor velocidad, complejidad y riesgo tecnológico. A partir de un análisis histórico de varios siglos de innovación, se puede

[6] SCHUMPETER, J. A. *Capitalism, socialism and democracy*. Harper Perennial Modern Thought. Original work published 1942. 2008, p. 88.

concluir que «la innovación incremental y la reducción de costes, tan enfatizadas a finales del siglo XX, resultarán inadecuadas e incluso contraproducentes en el siglo XXI para lograr una ventaja competitiva global y sostenida que requiere innovación radical»[7].

La aceleración tecnológica del siglo XXI responde a un conjunto de dinámicas estructurales que han comprimido los ciclos de innovación hasta niveles sin precedentes. La digitalización masiva ha reducido drásticamente los costes de diseño, simulación y prueba, lo que permite iterar tecnologías a una velocidad antes imposible. La conectividad global ha multiplicado la circulación del conocimiento, lo que hace que descubrimientos, algoritmos o prototipos se difundan casi instantáneamente. A ello se suma la convergencia entre dominios tecnológicos —inteligencia artificial, robótica, biotecnología, materiales avanzados, computación cuántica—, que genera innovaciones híbridas con efectos exponenciales. Además, la competencia estratégica entre potencias tecnológicas y la creciente participación del sector privado en ámbitos tradicionalmente estatales han intensificado la presión por innovar con mayor rapidez. En conjunto, estos factores han configurado un entorno en el que la obsolescencia es más rápida, la experimentación más barata y la transición entre generaciones tecnológicas más corta, lo que tiene un impacto directo en el ámbito militar, donde la velocidad de adopción se ha convertido en un componente central de la ventaja estratégica.

«Nunca en la historia humana la tecnología había cambiado tan rápido ni había transformado la vida de tantas personas en tan poco tiempo»[8]. Una consecuencia directa de esta aceleración de los ciclos de innovación, aplicada al ámbito militar, es que las fuerzas armadas que sigan confiando en ciclos de innovación incrementales verán erosionada su ventaja estratégica, porque la superioridad en el siglo XXI depende de adoptar y desplegar una innovación radical a un ritmo mucho más rápido que el adversario. Las guerras del siglo XXI no solo generan innovación, como históricamente ha ocurrido, sino que lo hacen en un entorno en el que la tecnología ya evoluciona aceleradamente. La guerra acelera la innovación debido a la presión operativa, y el

[7] DISMUKES, J. P., MILLER, L. K., & BERS, J. A. *Accelerated Radical Innovation (ARI) methodology validation*. National Center for Manufacturing Sciences, 2008, p. 1.
[8] WORLD ECONOMIC FORUM & OUR WORLD IN DATA. «A timeline of technology transformation: How has the pace changed?» 2023. A timeline of technology transformation: How has the pace changed? | World Economic Forum (consultado 27/2/2026).

ecosistema tecnológico del siglo XXI la impulsa gracias a la digitalización, la conectividad y la convergencia. Cuando ambos factores se combinan, los ciclos de innovación militar se vuelven extremadamente cortos, como se observa en los conflictos de Ucrania, Israel-Irán, India-Pakistán, Nigeria o Somalia.

El ejemplo ucraniano: un aviso para los ejércitos occidentales

La guerra en Ucrania ha puesto de manifiesto un fenómeno de enorme relevancia: la obsolescencia acelerada de sistemas concebidos para entornos tecnológicos estables. Los sistemas de precisión (Excalibur y GMLRS) muestran una disminución sorprendente de su eficacia debido a la interferencia electrónica[9]. Diseñadas para operar en escenarios con baja contestación electromagnética, han visto degradada su eficacia cuando se enfrentan a un campo de batalla saturado de sensores, drones y guerra electrónica. La densidad del espectro, la capacidad rusa de interferencia GPS y la velocidad de adaptación táctica han demostrado que la ventaja tecnológica puede erosionarse en cuestión de meses o semanas, no de décadas. La munición de precisión Excalibur empleada por el ejército ucraniano llegó a tener a una ratio de 1 impacto por cada 19 disparos, lo que elevó el coste por impacto a cerca de 1,9 millones de dólares[10]. Este fenómeno revela que la innovación militar ya no garantiza la superioridad sostenida: la vida útil operativa de una tecnología depende menos de su sofisticación intrínseca que de su resiliencia frente a un adversario capaz de innovar de forma reactiva y barata. La obsolescencia acelerada obliga a repensar doctrinas basadas en la precisión como multiplicador estratégico y subraya la necesidad de sistemas modulares, adaptables y resistentes a la degradación, capaces de sobrevivir en un entorno en el que la innovación es continua y la contra innovación es inmediata.

Existen numerosos ejemplos de cómo la evolución del conflicto ucraniano demuestra que la innovación tecnológica no solo introduce nuevas capacidades, sino que reconfigura por completo el entorno operativo. La proliferación masiva de drones, sensores y

[9] SPUTNIK. «Russia's electronic warfare creates problems for US precision weaponry in Ukraine – reports», *GlobalSecurity.org*. 2024, May 11. https://www.globalsecurity.org/wmd/library/news/ukraine/2024/05/ukraine-240511-sputnik05.htm (consultado 27/2/2026).
[10] STEWART, C., & CHIU, L. «Off Target – Are Kyiv's GPS-Aided Weapons Susceptible to Kremlin EW Jamming?», *Kyiv Post*. 2024, May 29. https://www.kyivpost.com/analysis/33448 (consultado 27/2/2026).

sistemas de guerra electrónica ha eliminado la posibilidad de la maniobra clásica y ha convertido el frente en un espacio de vigilancia permanente. Como afirma de forma contundente el propio Valeriy Zaluzhny: «El campo de batalla se volvió completamente transparente, haciendo la maniobra completamente imposible»[11]. Esta transparencia forzada implica que cualquier concentración de fuerzas, cualquier intento de ruptura o incluso simples movimientos logísticos quedan expuestos a la detección inmediata y a la destrucción rápida mediante drones FPV (*First Person View*), artillería o municiones merodeadoras. La consecuencia doctrinal es clara: la innovación no se mide exclusivamente por la capacidad de generar potencia de fuego, sino por la capacidad de sobrevivir, ocultarse y adaptarse en un entorno en el que la visibilidad es total y la letalidad está distribuida.

Uno de los últimos ejemplos de la innovación rusa es el despliegue del vehículo terrestre no tripulado (UGV) Malvina-M, un sistema experimental que monta los tubos lanzacohetes termobáricos del TOS-1A sobre este tipo de plataforma, sustituyendo así a las tripulaciones que normalmente deben operar muy cerca del frente. Esta adaptación reduce drásticamente el riesgo humano, abarata el empleo de la munición termobárica y permite lanzar cohetes desde posiciones más pequeñas, móviles y fáciles de ocultar, lo que disminuye la vulnerabilidad frente a los drones ucranianos y al fuego de contrabatería. Aunque el sistema sacrifica precisión y capacidad de puntería respecto al TOS-1A original, ofrece a Rusia una forma más barata, desechable y menos detectable de emplear armas de gran potencia en un campo de batalla en el que los vehículos tripulados pesados son cada vez más vulnerables[12]. El caso más reciente y que más ha transcendido sobre la capacidad de innovación rusa ha sido la utilización del dron Shahed. En una adaptación y mejora de los modelos originalmente iraníes, Rusia produce actualmente este dron, cuyo empleo en enjambres está saturando las defensas aéreas ucranianas. Estos drones incorporan cámaras avanzadas, inteligencia artificial, motores a reacción (hasta 520 km/h), y sistemas resistentes a interferencias. También pueden lanzar también submuniciones y emplear cargas termobáricas o de racimo. Su

[11] ZALUZHNY, V. *Op. cit*. 2025, September 24.
[12] LITNAROVYCH, V. «Russia mounts thermobaric rockets on ground drone in bid to replace TOS-1A crews», *UNITED24 Media*. 2025, January 24. https://united24media.com/latest-news/russia-mounts-thermobaric-rockets-on-ground-drone-in-bid-to-replace-tos-1a-crews-15141 (consultado 27/2/2026).

impacto psicológico y destructivo ha sido significativo, especialmente en ataques a ciudades y población civil.[13].

Durante 2025 Rusia ha transformado su campaña aérea mediante la producción masiva de estos drones tipo Shahed, pasando de depender de importaciones iraníes a fabricar miles de unidades al mes en su propio territorio. Esta industrialización ha permitido a Moscú lanzar ataques nocturnos a gran escala —más de 700 drones en una sola noche— con el objetivo de saturar las defensas ucranianas y desgastar la moral de la población civil. La clave no reside únicamente en la sofisticación tecnológica, sino también en la economía de la cantidad: drones baratos que obligan a Ucrania a emplear interceptores mucho más costosos, lo que genera un desequilibrio estratégico que favorece a Rusia en una guerra de desgaste.

Frente a esta presión, Ucrania ha tenido que acelerar su propia innovación en drones y en sistemas anti-drones. «Para cada avance tecnológico, ambos bandos buscan de inmediato una contramedida. Y el ciclo de innovación es tan rápido que, en cuestión de dos o tres semanas, ya vemos una contra adaptación frente a cualquier avance tecnológico».[14]. Ucrania emplea drones FPV para atacar posiciones rusas, desarrolla drones de largo alcance para golpear infraestructuras dentro de Rusia y experimenta con sistemas de interceptación más baratos que los misiles antiaéreos tradicionales. Esta dinámica obliga a las fuerzas ucranianas a reorganizar sus capacidades, integrar drones en todos los niveles tácticos y operar en un entorno en el que la supervivencia depende de la rapidez con la que se adopten nuevas soluciones.

El modelo de innovación ucraniano

Ucrania está recibiendo reconocimiento internacional por su capacidad de adaptarse e innovar. La adaptación en la conducción de la guerra se refiere al ajuste de los métodos militares existentes frente a nuevos desafíos a los que se enfrentan los ejércitos. La

[13] NUCLEO VISUAL. «Drones Shahed: El arma que redefine la guerra en Ucrania», *Nucleo Visual*. 2025, julio 5. https://nucleovisual.com/drones-shahed-el-arma-que-redefine-la-guerra-en-ucrania (consultado 27/2/2026).
[14] LISTER, T. & SHVEDA, K. «How Russia's drone attacks have reshaped the war in Ukraine: An illustrated guide», *CNN*. 2024, December 28. https://edition.cnn.com/world/russia-drone-attacks-ukraine-war-intl-vis (consultado 27/2/2026).

innovación en la conducción de la guerra puede entenderse como una respuesta a un cambio en la forma en que se desarrolla el conflicto, lo que conduce a un nuevo enfoque sobre cómo operan las unidades en el campo. A diferencia de la adaptación, la innovación implica necesariamente un cambio a largo plazo y la institucionalización de nuevas prácticas dentro del conocimiento organizativo.

Las Fuerzas Armadas de Ucrania pueden dividirse en tres generaciones, cada una influida por diferentes experiencias militares. La mayor parte del liderazgo sénior fue entrenado durante la era soviética, aunque su número, cada vez más reducido, hace más probable que conciba las organizaciones militares según un modelo de mando altamente centralizado y vertical. La generación intermedia pudo haber estado influida por los estándares soviéticos en los primeros años de su carrera, pero se formó en gran medida en una Ucrania independiente y, más recientemente, ha sido moldeada por sus experiencias en la guerra del Donbás y por su participación en operaciones internacionales como las de Bosnia, Kosovo, Líbano, Irak o Afganistán, entre otras. En consecuencia, este segmento posee una experiencia cultural más variada y es más receptivo a ideas y reformas inspiradas en las mejores prácticas internacionales. El segmento más joven ha sido influido directamente por el conflicto actual, su carácter hibrido, así como por la integración de los batallones de voluntarios que fueron creados tras el inicio del conflicto. Las experiencias de este grupo han fomentado una mayor apertura a la innovación y una actitud más crítica hacia el liderazgo[15].

Desde 2022, grupos de voluntarios, ingenieros y operadores han creado soluciones inmediatas —como drones FPV, vehículos no tripulados terrestres y marítimos y sistemas de conciencia situacional— mediante el uso de componentes comerciales y ciclos de desarrollo de semanas en lugar de años. Esta cultura *bottom-up* se basa en identificar problemas urgentes, mantener una comunicación constante con las unidades en el frente y priorizar la rapidez sobre la perfección. Gracias a ello, Ucrania ha logrado contrarrestar temporalmente oleadas de Shahed y adaptarse con mayor rapidez que Rusia en múltiples iteraciones tecnológicas.

[15] OSADCHUK, I. & OSADCHUK, O. «Lessons learned: Understanding the role of military organisational and adaptation culture for the future of Ukraine's defence (RAND Report RRA3833-2)», *RAND Corporation*. 2025, p. 4.

Pero para contrarrestar la capacidad de hacer frente a la producción masiva y sistemática de drones por parte de Rusia, Ucrania necesita transformar su cultura de innovación en un sistema organizado y coherente capaz de generar capacidades sostenibles. Aunque el país destaca por su velocidad de aprendizaje y por un ciclo de retroalimentación entre el frente y los desarrolladores que es probablemente el más rápido del mundo, existen debilidades estructurales que han tenido que ir resolviéndose: falta de una autoridad única para misiones críticas, ausencia de una doctrina que guíe el desarrollo de capacidades, mecanismos informales para aprender lecciones y dispersión del talento entre unidades, empresas y organismos estatales. Para resistir eficazmente, es necesario canalizar esta energía innovadora hacia una arquitectura más integrada: centros de excelencia compartidos, directores de capacidades con autoridad transversal y un marco nacional de desarrollo rápido. En esencia, Ucrania debe convertir la brillante capacidad de improvisación en poder estratégico sostenido para sobrevivir a la guerra de atrición rusa[16].

Una de las adaptaciones más significativas de Ucrania ha sido reconocer que el desarrollo de la doctrina tradicional —lenta, jerárquica y pensada para tiempos de paz— es incompatible con un entorno en el que las tácticas, las tecnologías y las amenazas cambian cada pocas semanas. La transformación de Ucrania después de 2014 exigió abandonar el modelo soviético de una doctrina rígida y prescriptiva, y reemplazarlo por un sistema que recompensa la iniciativa, la toma de decisiones descentralizada y la adaptación continua bajo el fuego[17]. Para resolver esta brecha, Ucrania está avanzando hacia un modelo de doctrina viva, un sistema dinámico que permite actualizar procedimientos, lecciones aprendidas y mejores prácticas casi en tiempo real. Este enfoque, descrito como un *Doctrinal Wiki*, busca institucionalizar la innovación sin sofocarla: un repositorio accesible, colaborativo y continuamente actualizado que conecta a unidades de combate, centros de análisis y responsables de doctrina.

[16] LOPATIN, M., MURAVSKA, J. & OPGENORTH, M. «From culture to system: A roadmap for turning Ukraine's counterdrone innovation into a capability», *Modern War Ins*titute. 2025, October 22. https://mwi.westpoint.edu/from-culture-to-system-a-roadmap-for-turning-ukraines-counterdrone-innovation-into-a-capability/ (consultado 27/2/2026).
[17] LVIV HERALD. «From legacy to resilience: The evolution of Ukraine's military doctrine since 2014», *Lviv Herald*. 2024. https://www.lvivherald.com/post/from-legacy-to-resilience-the-evolution-of-ukraine-s-military-doctrine-since-2014 (consultado 27/2/2026).

El objetivo es que la experiencia generada en el frente —especialmente en ámbitos como drones, guerra electrónica y operaciones distribuidas— se convierta rápidamente en conocimiento organizativo, evitando que la innovación quede atrapada en silos o dependa exclusivamente de iniciativas individuales[18]. Los sistemas autónomos, los drones tácticos y la guerra electrónica evolucionan en ciclos tan rápidos que cualquier doctrina estática queda obsoleta en semanas. Los drones FPV, los enjambres improvisados, los sistemas de navegación resistentes al GPS-*jamming* y las contramedidas electrónicas cambian constantemente, generando un entorno donde las tácticas exitosas hoy pueden fracasar mañana[19].

Para lograr convertir su extraordinaria innovación táctica en una capacidad estratégica sostenida, Ucrania ha ido progresivamente integrando, dentro de un mismo sistema, las aportaciones procedentes de cuatro fuentes: las unidades de combate, la industria tecnológica, los analistas y los centros de doctrina. Para ello propone una arquitectura organizativa donde las unidades aporten *insights* operativos en tiempo real —incluyendo tácticas emergentes, configuraciones de drones y respuestas a la guerra electrónica— mientras la industria y los desarrolladores civiles proporcionan soluciones técnicas rápidas y prototipos iterativos. Uno de los factores decisivos en la resiliencia ucraniana ha sido la creación de un ecosistema industrial coordinado, capaz de integrar a cientos de empresas tecnológicas, talleres voluntarios, *start-ups* y grandes fabricantes en un esfuerzo nacional unificado.

A diferencia de los modelos tradicionales de adquisición militar, Ucrania ha articulado un sistema donde el Estado —a través del Ministerio de Transformación Digital y el programa Brave1[20]— actúa como orquestador, conectando necesidades operativas del frente con capacidades industriales en ciclos de semanas. Este enfoque ha permitido escalar la producción de drones FPV, sistemas de guerra electrónica y *software*

[18] RAND EUROPE. «Wartime innovation and adaptation: Supporting Ukraine's digital transformation», *RAND Corporation*. 2025. https://www.rand.org/randeurope/research/projects/2025/innovation-adaptation-at-war-cm.html (consultado 27/2/2026).
[19] CANCIAN, M., CANCIAN, M. F. & LAMBERT, M. «Lessons from the Ukraine conflict: Modern warfare in the age of autonomy, information, and resilience», *Center for Strategic and International Studies (CSIS)*. 2023. https://www.csis.org/analysis/lessons-ukraine-conflict-modern-warfare-age-autonomy-information-and-resilience (consultado 27/2/2026).
[20] BRAVE1 es una plataforma estatal ucraniana de innovación en defensa, creada en 2023 para coordinar a empresas tecnológicas, *start-ups*, unidades militares y organismos gubernamentales en el desarrollo acelerado de sistemas no tripulados, guerra electrónica y *software* militar.

autónomo mediante una combinación de incentivos fiscales, procesos de certificación acelerados y canales directos entre operadores y desarrolladores. El resultado es un ecosistema que funciona como una red distribuida pero coordinada, en el que la innovación fluye desde el campo de batalla hacia la industria y vuelve al frente en forma de prototipos iterados, lo que crea una ventaja adaptativa que Rusia no ha logrado replicar[21]. Este modelo evita en lo posible la fragmentación típica de la innovación en la guerra, crea coherencia entre unidades y permite que la creatividad distribuida del ecosistema ucraniano se convierta en un ciclo institucionalizado de aprendizaje acelerado.

La RAND Corporation, en su informe *Wartime innovation and adaptation: Supporting Ukraine's digital transformation*[22], concluye que la institucionalización de una doctrina viva exige tres líneas de acción prácticas. En primer lugar, un mapeo exhaustivo de actores, que identifique qué unidades, laboratorios, empresas tecnológicas, analistas y organismos gubernamentales generan innovación relevante, y cómo se conectan entre sí dentro del ecosistema de defensa. En segundo lugar, se requiere un sistema de control de acceso y gobernanza que permita contribuciones amplias, pero mantenga la coherencia doctrinal mediante filtros, validación técnica y supervisión centralizada. Finalmente, la necesidad de una iteración continua, donde las lecciones del frente, los prototipos industriales y los análisis independientes se integren en ciclos rápidos de actualización doctrinal, evitando que la innovación quede desfasada frente a la velocidad de cambio de drones, guerra electrónica y sistemas autónomos. Este enfoque convierte la innovación en un proceso dinámico y no en un producto estático, alineado con las exigencias de la guerra contemporánea.

[21] HAKMEH, J. «What Ukraine can teach Europe and the world about innovation in modern warfare», *Chatham House*. 2025, 5 de marzo. https://www.chathamhouse.org/2025/03/what-ukraine-can-teach-europe-and-world-about-innovation-modern-warfare (consultado 27/2/2026).
[22] RAND EUROPE. «Wartime innovation and adaptation: Supporting Ukraine's digital transformation», *RAND Corporation*. 2025. https://www.rand.org/randeurope/research/projects/2025/innovation-adaptation-at-war-cm.html (consultado 27/2/2026).

El modelo de innovación ruso

El proceso de innovación militar ruso en la guerra de Ucrania sigue profundamente condicionado por la herencia soviética, marcada por una centralización rígida y una cultura que limita la iniciativa táctica. Como consecuencia «la adaptación rusa sigue estando limitada por una cultura de mando que desalienta la iniciativa en los niveles inferiores y exige aprobación incluso para cambios menores».[23]. Aunque Rusia ha introducido mejoras incrementales en drones, guerra electrónica, municiones improvisadas o inteligencia artificial, estas suelen surgir de manera reactiva y fragmentada, impulsadas por comandantes locales más que por un sistema institucionalizado de aprendizaje. El Center for Naval Analyses (CNA) coincide al afirmar que la innovación rusa tiende a ser episódica más que sistémica, impulsada por la necesidad inmediata del campo de batalla y no por un mecanismo establecido de absorción doctrinal.[24]. Esta combinación de verticalidad doctrinal, débil integración entre industria y unidades, y ausencia de ciclos formales de retroalimentación ralentiza la capacidad rusa para transformar improvisaciones tácticas en capacidades estandarizadas, manteniendo un contraste estructural con los modelos más abiertos y distribuidos observados en Ucrania.

El sistema centralizado ruso también ofrece ventajas en términos de coherencia doctrinal y unidad de mando, elementos que derivan directamente de la cultura organizativa soviética. Este modelo puede implementar cambios doctrinales de forma más uniforme y disciplinada que los ejércitos descentralizados, garantizando que las directrices operativas se apliquen de manera homogénea en grandes formaciones. Del mismo modo, «la estructura centralizada rusa reduce la variabilidad táctica y garantiza la ejecución disciplinada de planes operacionales complejos».[25], lo que facilita operaciones a gran escala donde la coordinación vertical es esencial. Aunque esta rigidez limita la

[23] KUKKOLA, J. «Russia's adaptation in the war against Ukraine (2022–2025) (Working Papers No. 41)». *National Defence University – Department of Warfare*. 2025. https://www.doria.fi/bitstream/handle/10024/193189/Adaptation%20of%20Russian%20Armed%20Forces_Kukkola_web.pdf?sequence=2&isAllowed=y (consultado 27/2/2026).
[24] PETERSEN, M., SCHWARTZ, P. & ROSA-HERNANDEZ, G. I. «Russian concepts of future warfare based on lessons from the Ukraine war (CNA Rep.)». *CNA Corpor*ation. 2025. https://www.cna.org/reports/2025/08/Russian-Concepts-of-Future-Warfare-Based-on-Lessons-from-the-Ukraine-War.pdf (consultado 27/2/2026).
[25] GRAU, L. «Command and Control in the Russian Armed Forces: Strengths and Weaknesses of Centralization», *Journal of Slavic Military Studies, 33*(4). 2020, 567-589. https://www.tandfonline.com/loi/fslv20 (consultado 27/2/2026).

innovación *bottom-up*, también proporciona claridad en la cadena de mando, reduce ambigüedades y permite respuestas coordinadas en escenarios donde la prioridad es la masa, la sincronización y la disciplina más que la creatividad táctica. En Ucrania, esta coherencia doctrinal ha permitido a Rusia sostener operaciones prolongadas y reorganizar fuerzas de manera relativamente ordenada pese a las pérdidas iniciales.

La herencia soviética también proporciona a Rusia una notable capacidad para movilizar recursos industriales y sostener ritmos de producción elevados en una guerra prolongada. Así, el sistema ruso puede «concentrar capacidades industriales y logísticas con una eficiencia que las democracias rara vez igualan»[26], lo que explica la rápida expansión de líneas de producción de drones Lancet, los Shahed, o los sistemas de guerra electrónica y munición de artillería. Esta capacidad de escalada se ve reforzada por la centralización estatal, que permite reasignar recursos y priorizar sectores sin las fricciones propias de economías más descentralizadas. De esta manera, el modelo ruso «puede reorientar su base industrial hacia objetivos militares con una disciplina y uniformidad difíciles de replicar en sistemas más abiertos»[27]. En conjunto, estas características permiten a Rusia compensar parcialmente sus déficits de innovación táctica mediante un volumen industrial sostenido, reforzando un enfoque de guerra de desgaste coherente con su tradición estratégica.

Rusia pasó, en pocos meses, de emplear drones FPV improvisados —montados por voluntarios, unidades individuales y pequeños talleres con componentes comerciales— a construir un sistema de producción masiva capaz de generar miles de unidades al mes. Este salto se explica por la creación de un ecosistema híbrido que combina industria formal, redes de voluntarios y talleres semiprofesionales, coordinados mediante apoyo estatal directo. Según el *Trap Aggressor Proyect*, Rusia amplió significativamente su capacidad industrial en drones tras el inicio de la invasión, integrando proveedores chinos, estandarizando diseños y centralizando compras y logística[28]. Paralelamente, informes como *Defense Express* señalan que la industria rusa ha logrado lanzar

[26] FOI – SWEDISH DEFENCE RESEARCH AGENCY. «The Soviet Legacy: Centralization and Military Effectiveness», *FOI*. 2019. https://www.foi.se/en/our-knowledge/security-policy/russia-studies.html
[27] RAND CORPORATION. «The Russian Way of Warfare: A Primer», *RAND Corporation*. 2023. https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA1345-1.html
[28] TRAP AGGRESSOR PROJECT. «Game-changing drones: Who manufactures Russian FPV drones», *Trap Aggressor*. 2023. Game-changing drones: who manufactures Russian FPV drones (consultado 27/2/2026).

producción en serie a gran escala de drones FPV, con lotes completos enviados al frente, gracias a la rápida iteración técnica basada en la experiencia de operadores en el campo de batalla. El resultado es un modelo de innovación reactiva pero altamente escalable, que convierte soluciones improvisadas en capacidades industriales sostenidas[29].

La introducción de los kits UMPK (Universalny Modul Planirovaniya i Korrektsii) constituye uno de los ejemplos más claros de innovación tecnológica rusa durante la guerra de Ucrania. Estos módulos, diseñados para convertir bombas aéreas no guiadas FAB-250/500 en municiones planeadoras guiadas por GLONASS, permiten a la aviación rusa atacar objetivos desde distancias de 40 a 70 km sin exponerse a las defensas antiaéreas ucranianas. Según análisis de Defense Express, los UMPK han permitido a Rusia «emplear bombas de caída libre como armas de precisión de largo alcance mediante kits baratos y producidos en masa»[30]. Esta innovación combina simplicidad técnica, bajo coste y escalabilidad industrial, lo que encaja con el patrón ruso de transformar soluciones pragmáticas en capacidades sostenidas. Además, este tipo de adaptaciones «ha ampliado significativamente la capacidad rusa para realizar ataques profundos sin arriesgar plataformas tripuladas»[31], consolidando a los UMPK como un elemento central de la campaña aérea rusa desde 2023. Las bombas planeadoras rusas han pasado de un alcance inicial de 50-60 km a 90-100 km, y ya se están desarrollando actualmente variantes propulsadas capaces de alcanzar hasta 300 km, transformando bombas baratas en armas de ataque de largo alcance[32].

En el plano organizativo y doctrinal, una de las innovaciones que Rusia ha desarrollado es la creación de unidades especializadas en localizar y neutralizar a los operadores ucranianos de drones FPV, una innovación táctica que responde directamente a la creciente letalidad de estos sistemas. Estas unidades —conocidas informalmente como

[29] DEFENSE EXPRESS. «Mass production of FPV-drones is apparently taking place in Russia», *Defense Express*. 2023. Mass Production of FPV-Drones is Apparently Takes Place in russia, and It's a Bad Sign | Defense Express (consultado 27/2/2026).
[30] DEFENSE EXPRESS. «Russia uses UMPK kits to convert unguided bombs into long-range precision weapons», *Defense Express*. 2023. https://en.defence-ua.com (consultado 27/2/2026).
[31] RAND CORPORATION. «The Russian Way of Warfare: A Primer», *RAND Corporation*. 2023. https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE231/RAND_PE231.pdf (consultado 27/2/2026).
[32] DEFENSE EXPRESS. «UMPK-PD: What's known about new Russian glide bomb of 95 km range», *Defence-UA*. 2025, 3 de junio. https://en.defence-ua.com/weapon_and_tech/umpk_pd_whats_known_about_new_russian_glide_bomb_of_95_km_range-14730.html (consultado 27/2/2026).

«caza operadores»— combinan equipos de guerra electrónica, drones de reconocimiento y tiradores de precisión para triangular la señal del dron, identificar la posición del operador y atacarlo con rapidez[33]. Estas unidades emplean motocicletas, antenas direccionales y drones propios para rastrear y eliminar a los operadores enemigos. Esta innovación demuestra que, pese a su rigidez estructural, el sistema ruso es capaz de generar soluciones organizativas novedosas cuando la presión operativa lo exige.

El patrón común es claro: Rusia no innova para transformar su modelo militar, sino para reforzarlo. La innovación rusa es reactiva, pragmática y orientada al volumen, no a la sofisticación. Su fortaleza no reside en la creatividad distribuida, sino en la capacidad de alinear industria, doctrina y mando para producir soluciones baratas, funcionales y escalables. Esto explica por qué Rusia ha logrado ventajas en guerra electrónica, drones FPV y municiones planeadoras, pero sigue mostrando limitaciones en autonomía táctica, inteligencia artificial, integración multidominio y ciclos doctrinales rápidos. En otras palabras, Rusia innova dentro de los límites de su propio sistema, no contra él.

Conclusiones

La guerra de Ucrania demuestra que la innovación militar contemporánea no responde a un único modelo organizativo, sino a la interacción entre dos ecosistemas radicalmente distintos que han logrado generar ventajas competitivas en dominios diferentes. Ucrania ha construido un modelo de innovación abierto, distribuido y acelerado, basado en la colaboración entre unidades tácticas, voluntarios, *start-ups* tecnológicos y socios internacionales. Este enfoque *bottom-up* ha permitido una experimentación constante, una rápida iteración de soluciones y la adopción temprana de tecnologías emergentes, especialmente en el ámbito de los drones, la inteligencia distribuida y la integración digital del campo de batalla.

[33] CLOVER, C. & DEPREZ, F. «The elite Russian military unit hunting Ukraine's drone warriors», *Australian Financial Review*. 2025, November 13. https://www.afr.com/world/europe/the-elite-russian-unit-hunting-ukraine-s-drone-warriors-20251113-p5nfb1 (consultado 27/2/2026).

Rusia, por el contrario, ha seguido un camino centralizado, industrial y orientado al volumen, característico de su tradición estratégica. Su fortaleza no reside en la creatividad distribuida, sino en la capacidad de absorber innovaciones ajenas, estandarizarlas y producirlas en masa. Los ejemplos de la transición de los drones FPV improvisados a la producción industrial, la proliferación de kits UMPK y la expansión de la guerra electrónica ilustran un modelo de innovación reactiva pero altamente escalable. Mientras Ucrania innova para superar sus limitaciones estructurales, Rusia innova para reforzar las suyas: disciplina vertical, movilización industrial y capacidad de sostener un conflicto prolongado.

Desde una perspectiva estratégica, la comparación revela que ambos modelos son viables, pero sus ventajas y vulnerabilidades son distintas. El modelo ucraniano genera soluciones disruptivas y rápidas, pero depende de un ecosistema social y tecnológico difícil de sostener en una guerra larga. El modelo ruso, en cambio, carece de agilidad conceptual, pero compensa esa rigidez con masa, resiliencia industrial y coherencia organizativa. La guerra demuestra que la ventaja no la obtiene necesariamente quien innova más rápido, sino quien logra convertir la innovación en poder de combate sostenido. La capacidad de transición de una producción puramente bélica a capacidades exportables, retención de talento, integración de innovación y mercado serán claves en ambos modelos una vez finalizado el conflicto. Para las fuerzas armadas occidentales, la lección es doble: deben preservar su capacidad de innovación abierta, pero también reconstruir una base industrial y doctrinal capaz de escalar soluciones simples con rapidez. La guerra industrial ha regresado, y con ella la necesidad de integrar creatividad con volumen, agilidad con disciplina y tecnología avanzada con producción masiva.

Horowitz nos recuerda que las tecnologías militares emergentes —desde los drones hasta el ciberespacio y la inteligencia artificial— solo transforman realmente la política internacional cuando los actores poseen la capacidad organizativa para integrarlas de forma eficaz. Su argumento central es que la tecnología, por sí sola, no altera el equilibrio estratégico: lo hace la interacción entre innovación, doctrina y estructuras institucionales. Como afirma explícitamente, «sus efectos están mediados por la capacidad de las organizaciones militares para utilizarlas eficazmente en los campos de batalla relevantes

y en la consecución de fines políticos»[34]. Por ello, el impacto de estas tecnologías depende tanto de su difusión como de la adaptación organizativa, y el reto para la investigación futura consiste en conectar estos avances con preguntas clásicas sobre disuasión, escalada y guerra. Evidentemente Napoleón no dijo la frase que figura en el título de este artículo, pero quizás si hubiera mandado ejércitos en el siglo XXI podría haber compartido opinión con el general Valeriy Zaluzhny.

*Zacarias Hernández Calvo**
General de Brigada del Ejército de Tierra
Doctor en Derecho Internacional

[34] HOROWITZ, M. C. «Do emerging military technologies matter for international politics?», *Annual Review of Political Science*, 23. 2020, pp. 385-400. Do Emerging Military Technologies Matter for International Politics? | Annual Reviews (consultado 27/2/2026).

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

46/2026 27 de abril de 2026

Sergio Estrada González

Libia (2011-2025): anatomía de un fallo estratégico y sus secuelas en la seguridad del flanco sur



Libia (2011-2025): anatomía de un fallo estratégico y sus secuelas en la seguridad del flanco sur

Resumen:

La intervención militar en Libia en 2011, liderada por la OTAN bajo la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P), constituye un paradigma de éxito táctico y fracaso estratégico. Este documento analiza cómo la mutación de una misión de protección civil en una campaña de cambio de régimen, ejecutada sin planificación posconflicto, precipitó el colapso de las estructuras estatales libias. Se examinan las consecuencias sistémicas de este vacío de poder, desde la fragmentación interna hasta la conversión de Libia en un teatro de competición entre grandes potencias en el Mediterráneo central. Asimismo, se evalúa críticamente el modelo operacional de «huella ligera» (*Light Footprint*), argumentando que la dependencia exclusiva del poder aéreo y de fuerzas subrogadas resulta insuficiente para garantizar la estabilización del terreno. Finalmente, el análisis extrae lecciones para la seguridad nacional española y europea, subrayando la necesidad de estrategias integrales que trasciendan la acción cinética.

Palabras clave:

Libia, OTAN, responsabilidad de proteger, estrategia, huella ligera, seguridad regional, Sahel, posconflicto.

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.

Libya (2011-2025): Anatomy of a strategic failure and its aftermath on Southern Flank security

Abstract:

The 2011 military intervention in Libya, led by NATO under the Responsibility to Protect (R2P) doctrine, constitutes a paradigm of tactical success and strategic failure. This paper analyzes how the mutation of a civilian protection mission into a regime change campaign, executed without post-conflict planning, precipitated the collapse of Libyan state structures. The systemic consequences of this power vacuum are examined, ranging from internal fragmentation to the conversion of Libya into a theater of great power competition in the Central Mediterranean. Furthermore, the «Light Footprint" operational model is critically evaluated, arguing that exclusive reliance on air power and proxy forces proves insufficient to guarantee ground stabilization. Finally, the analysis draws lessons for Spanish and European national security, underscoring the need for comprehensive strategies that transcend kinetic action.

Keywords:

Libya, NATO, Responsibility to Protect, Strategy, Light Footprint, Regional Security, Sahel, Post-conflict.

Introducción

La intervención en Libia en 2011 marca un punto de inflexión crítico en la historia de la seguridad internacional del siglo XXI. Ejecutada bajo el amparo de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas[1] y la entonces emergente doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P), la operación *Unified Protector* se presentó inicialmente como una respuesta humanitaria urgente para detener la violencia contra la población civil. Este principio normativo, la R2P, diseñado para obligar a la comunidad internacional a actuar cuando un Estado es incapaz de evitar atrocidades masivas contra su propia población, sufrió en Libia una crisis de legitimidad irreversible. Su rápida mutación en una herramienta de cambio de régimen fue interpretada por Rusia, China y gran parte del sur global como una instrumentalización geopolítica de los derechos humanos[2]. Esta percepción ha tenido un coste diplomático devastador, ya que el «precedente libio» es el argumento que Moscú y Pekín han esgrimido sistemáticamente para vetar cualquier resolución posterior en el Consejo de Seguridad (notablemente en Siria), paralizando el intervencionismo humanitario occidental bajo la premisa de que la R2P se ha convertido en un «caballo de Troya» para vulnerar la soberanía nacional.

A más de una década de distancia, y con la perspectiva que otorga el escenario geopolítico a finales de 2025, el caso libio se erige como un estudio de caso paradigmático sobre las limitaciones del poder militar cuando se aplica desconectado de una estrategia política integral. La caída del Estado libio no solo generó un vacío de poder interno, sino que detonó una reacción en cadena que desestabilizó la región del Sahel y transformó el Mediterráneo central en un vector de amenazas híbridas. Para España y el conjunto de la Unión Europea, las consecuencias de este «fallo sistémico»

[1] La Resolución 1973 (2011) autorizaba en su párrafo 4 «todas las medidas necesarias» para proteger a la población civil, pero excluía explícitamente «una fuerza de ocupación extranjera de cualquier forma en cualquier parte del territorio libio». Esta restricción legal creó una paradoja operativa, permitiendo a la OTAN destruir la capacidad estatal del régimen, pero impidiéndole desplegar las fuerzas terrestres necesarias para asegurar el orden inmediato tras el colapso, garantizando así el vacío de poder.

[2] Véase *House of Commons Foreign Affairs Committee*. «Libya: Examination of intervention and collapse and the UK's future policy options». Tercer Informe de la Sesión 2016–17. El informe concluye explícitamente que la amenaza a civiles fue exagerada y que los objetivos políticos limitados de la intervención derivaron en una política oportunista de cambio de régimen.

son directas y tangibles, desde la crisis de los flujos migratorios y la inseguridad energética, hasta la irrupción de competidores estratégicos en el flanco sur de la OTAN[3].

El presente análisis tiene como objetivo examinar las incoherencias estratégicas que definieron la intervención y sus secuelas. A través de un enfoque geopolítico, se evaluará la brecha entre los medios militares empleados y los fines políticos alcanzados, analizando cómo la ausencia de planificación posconflicto facilitó la atomización del país y la penetración de potencias externas. Lejos de ser un ejercicio meramente histórico, este análisis busca extraer lecciones operativas y subrayar la necesidad de repensar los modelos de gestión de crisis en la vecindad estratégica europea.

Contexto interno y regional previo a la intervención

Para analizar el impacto de la intervención de 2011, es necesario examinar previamente la configuración política y socioeconómica del Estado libio en ese momento. El sistema vigente, denominado oficialmente *Jamahiriya*[4], se fundamentaba en una estructura política no convencional que prescindía de partidos políticos y de una constitución formal, organizando la administración a través de una red de comités populares y congresos básicos. Esta arquitectura supuso, en la práctica, la inexistencia de instituciones burocráticas estatales homologables a las de los sistemas representativos occidentales o a las de otros regímenes autocráticos de la región.

En el plano socioeconómico, los indicadores de 2010 reflejaban una situación de estabilidad macroeconómica sustentada en la renta de los hidrocarburos. Según el Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) de ese año, Libia ocupaba el puesto 53 a nivel mundial y el primero del continente africano. El Estado mantenía un nivel de deuda externa prácticamente

[3] Véase GOBIERNO DE ESPAÑA. *Estrategia de Seguridad Nacional 2021*. El documento identifica la inestabilidad en el Magreb y el Sahel como una de las principales amenazas para la seguridad nacional, subrayando la interconexión entre los conflictos en la «Frontera Avanzada» y la seguridad interior europea.

[4] Neologismo árabe traducible como «Estado de las masas», acuñado por Muamar el Gadafi en su *Libro Verde* (1975) para definir la estructura política de Libia. Basado en la llamada «Tercera teoría universal», este sistema abolía formalmente la democracia representativa y los partidos políticos, bajo la premisa de que «la representación es un fraude», en favor de una supuesta democracia directa ejercida a través de comités populares.

nulo y gestionaba un fondo soberano, la *Libyan Investment Authority* (LIA), con activos estimados en 67.000 millones de dólares.

En términos de infraestructura y servicios básicos, los datos evidenciaban un desarrollo significativo respecto a las décadas anteriores. La tasa de alfabetización, que rondaba el 25 % en 1969, había aumentado al 89,2 % en 2010. Asimismo, el proyecto del «Gran Río Artificial», una red de ingeniería hidráulica diseñada para transportar agua desde los acuíferos fósiles del sur, abastecía al 70 % de la población urbana de la franja costera. Estas prestaciones formaban parte de un contrato social implícito, en el que la distribución de la renta petrolera garantizaba la paz social y la lealtad de las diversas confederaciones tribales.

La arquitectura de seguridad, factor clave para entender el colapso posterior, se caracterizaba por una dualidad operativa. Por un lado, las Fuerzas Armadas regulares se mantenían deliberadamente limitadas en capacidad y equipamiento. Por otro, la defensa efectiva del sistema recaía sobre unidades de élite paramilitares y sobre los aparatos de inteligencia interior. Esta configuración buscaba evitar la concentración de poder militar autónomo que pudiera desafiar al liderazgo político.

En consecuencia, el Estado libio de 2011 no operaba a través de instituciones impersonales y jerarquizadas, sino mediante una red centralizada de relaciones personales y equilibrios tribales que convergían exclusivamente en la figura del líder. Esta característica estructural implicaba que el aparato estatal carecía de mecanismos de funcionamiento autónomo; la eliminación de la cúspide del sistema no conllevaría simplemente un cambio de gobierno, sino la desarticulación funcional de los mecanismos de seguridad, administración y control territorial del país.

Intervención militar y legitimación internacional

Fue precisamente sobre el escenario de fragilidad institucional descrito anteriormente donde impactó, en marzo de 2011, una intervención internacional diseñada bajo premisas que ignoraban la realidad sociopolítica del terreno. Mientras la disolución de la *Jamahiriya* requería una sustitución sistémica compleja y un compromiso de seguridad robusto, la respuesta occidental optó por una aproximación minimalista, profundamente

condicionada por el hastío bélico de las opiniones públicas tras las largas campañas de Irak y Afganistán.

El marco jurídico de esta respuesta se estableció el 17 de marzo del 2011 con la aprobación de la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. El texto, redactado bajo la lógica de la emergencia humanitaria, autorizaba «todas las medidas necesarias» para proteger a la población civil, pero excluía explícitamente el despliegue de una fuerza de ocupación extranjera. Esta ambigüedad en el mandato permitió una rápida mutación de los objetivos estratégicos sobre la marcha. Lo que comenzó técnicamente como la imposición de una zona de exclusión aérea para detener el avance de las columnas blindadas del régimen sobre Bengasi, se transformó *de facto* en una campaña de apoyo aéreo ofensivo destinada a facilitar el cambio de régimen.

Bajo el paraguas de la OTAN y la denominación operativa *Unified Protector*, la Alianza Atlántica ejecutó una campaña aérea de alta intensidad que se prolongó durante siete meses. Las estadísticas finales ilustran la magnitud del esfuerzo cinético desplegado. Se contabilizaron más de 26.000 salidas aéreas, de las cuales aproximadamente 9.600 fueron misiones de ataque directo. La superioridad tecnológica occidental fue absoluta desde los primeros compases, logrando la supresión total de la defensa antiaérea libia en las primeras 72 horas y el desmantelamiento sistemático de los nodos de mando, control y logística de las fuerzas leales a Gadafi.

Sin embargo, esta innegable eficacia táctica y tecnológica ocultaba un defecto doctrinal profundo, conocido como «huella ligera» (*Light Footprint*). Esta doctrina, defendida principalmente por la Administración Obama bajo el lema de «liderar desde atrás», se fundamentaba en la externalización del combate terrestre a fuerzas locales subrogadas (*proxy warfare*). La estrategia asumía, erróneamente, que las milicias rebeldes —una amalgama heterogénea de desertores, civiles armados e islamistas— podrían cohesionarse de forma orgánica en una fuerza de seguridad nacional una vez eliminado el dictador.

Este enfoque generó una distorsión estratégica inmediata: el problema del «riesgo moral». Al proporcionar cobertura aérea ilimitada a actores no estatales sin imponer una cadena de mando unificada ni mecanismos de responsabilidad política, la OTAN alteró decisivamente la balanza militar, pero perdió la capacidad de influir sobre la conducta de los vencedores. La Alianza destruyó las capacidades coercitivas del Estado desde el

aire, pero al carecer de presencia física en el terreno, se quedó sin instrumentos para evitar las represalias, las ejecuciones sumarias —incluida la del propio Muamar el Gadafi en Sirte— y el saqueo masivo de los arsenales estatales.

La consecuencia última de negar el despliegue de una fuerza de estabilización posconflicto (*boots on the ground*) fue la fragmentación irreversible del monopolio de la fuerza legítima. En el momento de la victoria, la legitimidad política no recayó sobre el Consejo Nacional de Transición (CNT), sino sobre los cientos de *katibas* o brigadas armadas que habían ocupado físicamente el territorio y las instituciones.

En definitiva, la intervención de 2011 demostró que la tecnología de precisión permite ganar guerras asimétricas, pero es incapaz, por sí sola, de construir la paz. La doctrina de la «huella ligera» logró derrocar al régimen con un coste occidental mínimo en vidas y recursos, pero lo hizo a costa de transferir todo el riesgo de seguridad a la población civil libia, condenando al país a un vacío de poder que, como se analizará a continuación, se convirtió rápidamente en una amenaza para toda la región.

Consecuencias estratégicas

La caída del régimen de Muamar el Gadafi no supuso el fin de la violencia ni el advenimiento de una transición democrática ordenada, sino el inicio de una atomización del poder que desbordó las capacidades de las nuevas autoridades de transición. La decisión estratégica de desmantelar el aparato de seguridad del Estado sin disponer de una fuerza de reemplazo cohesionada provocó que el monopolio de la violencia se fragmentase en una miríada de milicias, grupos tribales y facciones islamistas. Esta dispersión de la autoridad impidió la consolidación de un gobierno central efectivo, convirtiendo a Libia en un Estado fallido donde la legitimidad política quedó subordinada a la capacidad de coacción armada de actores no estatales, perpetuando un ciclo de inestabilidad que imposibilitó cualquier intento de reconstrucción institucional durante la década posterior.

Esta implosión interna tuvo una traducción inmediata y devastadora en el entorno regional, confirmando los temores sobre la permeabilidad de las fronteras norteafricanas. El saqueo masivo de los arsenales estatales libios, estimados en miles de toneladas de armamento convencional y sistemas portátiles de defensa aérea, alimentó una

proliferación armamentística sin precedentes que fluyó libremente hacia la franja del Sahel[5]. Este flujo descontrolado de capacidades militares actuó como un multiplicador de fuerzas para grupos insurgentes y organizaciones yihadistas en países vecinos, precipitando crisis de seguridad severas como la rebelión tuareg y el posterior golpe de Estado en Malí en 2012[6]. De este modo, el vacío de seguridad en Libia dejó de ser un problema contenido para convertirse en el epicentro de un arco de inestabilidad que ha comprometido gravemente los esfuerzos de estabilización europeos en el Sahel y ha incrementado la presión sobre las fronteras meridionales de Europa.

A este vacío de seguridad contribuyó decisivamente lo que podría definirse como una «cacofonía estratégica» en el seno de la Unión Europea. La incapacidad comunitaria para proyectar estabilidad no se debió únicamente a la falta de instrumentos, sino a una profunda divergencia de intereses nacionales que paralizó la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). Francia e Italia, las dos potencias con mayor influencia histórica en la zona, fueron percibidas, según múltiples análisis, como apoyando *de facto* a bandos opuestos. Mientras Roma tendió a respaldar al Gobierno de Trípoli, en parte para asegurar el control migratorio y los activos de la energética ENI, París ofreció apoyo político y de inteligencia al mariscal Haftar en el este, a quien diversos observadores consideraban un posible baluarte frente al yihadismo en el Sahel, en un contexto en el que también estaban en juego los intereses energéticos vinculados a Total. Esta parálisis europea transformó el Mediterráneo central en un escenario de suma cero, donde la falta de cohesión occidental no solo debilitó la posición negociadora de Bruselas, sino que despejó el camino para que actores externos llenaran el vacío político.

Así pues, la consecuencia más profunda a largo plazo ha sido la transformación del territorio libio en un teatro de competición entre potencias ajenas a la alianza atlántica. La mencionada ausencia de un plan de estabilización occidental generó un vacío estratégico que evolucionó drásticamente en la última década. La traducción cartográfica

[5] Véase CONFLICT ARMAMENT RESEARCH (CAR). «Investigating Cross-Border Weapon Transfers in the Sahel». *EU-funded Report*. Esta investigación de campo traza la «cadena de custodia» del armamento, demostrando que la falta de mecanismos de seguridad física y gestión de arsenales posconflicto en Libia fue el factor determinante para el rearme de AQMI y otros actores no estatales en la región.

[6] Véase UNITED NATIONS SECURITY COUNCIL. *Final Report of the Panel of Experts established pursuant to resolution 1973 (2011) concerning Libya* (S/2012/163). El informe documenta exhaustivamente cómo los sistemas portátiles de defensa aérea y el armamento ligero del arsenal de Gadafi fueron transferidos a grupos armados en el Sahel, actuando como catalizador directo para la rebelión tuareg del MNLA y la posterior toma del norte de Malí por grupos yihadistas en 2012.

del colapso estatal posterior a 2011 revela un escenario de atomización extrema que perduró hasta bien entrada la guerra civil. Hacia finales de 2018, la ausencia de una autoridad central efectiva había transformado la geografía política de Libia en un mosaico de feudos locales. Mientras las zonas costeras permanecían disputadas por los dos gobiernos rivales, la vasta región meridional del Fezán operaba como un *«hinterland»*.[7] ingobernable. En este vacío, milicias tribales y grupos armados transnacionales gestionaban el territorio y los tráficos ilícitos con total autonomía, al margen de la disputa entre Trípoli y Tobruk, facilitando la permeabilidad de las fronteras con el Sahel.

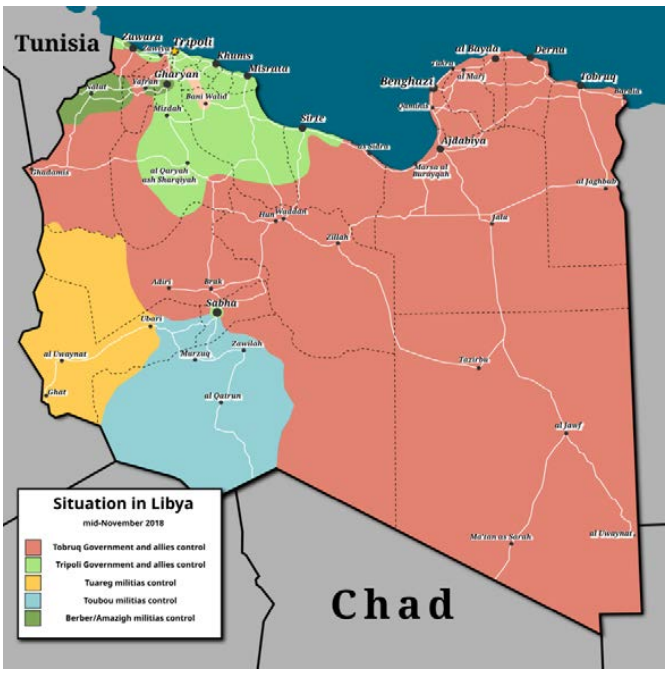


Ilustración 1. Mapa de la fragmentación territorial en noviembre de 2018. Disponible en Wikimedia Commons. URL: https://w.wiki/GbN3

[7] Término geopolítico de origen alemán (*Hinterland*, literalmente «tierra posterior») que designa la profundidad territorial o zona de influencia situada tras los centros neurálgicos costeros. En el análisis del conflicto libio, el concepto hace referencia a las vastas extensiones desérticas del Fezán y la franja meridional que, debido a su lejanía de los núcleos de poder político y económico de la costa (Trípoli y Bengasi), operan históricamente con dinámicas de autonomía tribal y escasa penetración de la autoridad estatal.

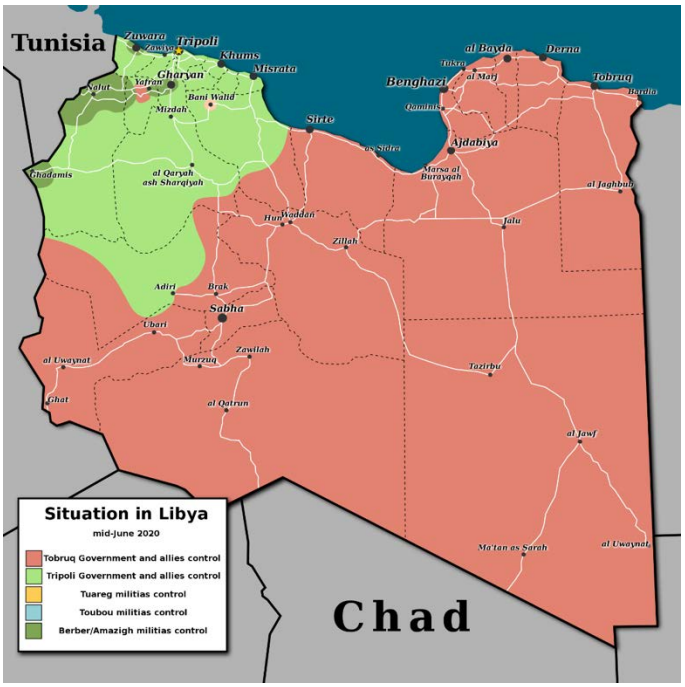


Ilustración 2. Mapa de la fragmentación territorial en junio de 2020 tras la internacionalización del conflicto. Disponible en Wikimedia Commons. URL: https://w.wiki/GbMt

La comparativa visual entre los teatros de operaciones de 2018 y 2020 ilustra la drástica mutación del conflicto, que evolucionó desde esta fase de atomización miliciana hacia una guerra civil convencional de alta intensidad. La ofensiva lanzada por el Ejército Nacional Libio (LNA), en enero de 2019, para asegurar los campos petrolíferos del sur, forzó una realineación de lealtades, absorbiendo a los actores locales bajo la estructura de mando del Mariscal Haftar y eliminando las «zonas grises» tribales. Este movimiento estratégico, preludio del asedio a Trípoli en abril de 2019, polarizó el país en dos bloques monolíticos. Sin embargo, la intervención militar directa de Turquía en 2020 en favor del Gobierno de Acuerdo Nacional (GNA) revirtió el avance del LNA, empujando el frente de vuelta hacia el centro del país. En apenas dos años, Libia pasó de ser un archipiélago de ciudades-Estado a convertirse en un escenario binario de competición geopolítica, donde la autonomía de los actores locales quedó subordinada a la logística y los intereses de sus patrocinadores internacionales.

El estancamiento de la línea del frente en el eje Sirte-Jufra, tal como se consolidó a mediados de 2020, representa la cristalización de dos esferas de influencia extranjera en

el Mediterráneo central. Por un lado, el GNA en Trípoli, reconocido por la ONU, sobrevivió gracias a la intervención militar directa de Turquía, que desplegó drones y asesores para proteger sus intereses marítimos en el Mediterráneo. Por el otro, el LNA del mariscal Haftar, asentado en el este (Tobruk/Bengasi), consolidó su ofensiva gracias al apoyo logístico de Egipto y a la fuerza de choque de los mercenarios rusos del Grupo Wagner, punta de lanza de la estrategia del Kremlin para afianzarse en el flanco sur de la OTAN. Esta nueva configuración establece capacidades militares avanzadas y sistemas de negación de área (A2/AD) a escasos kilómetros de Europa, otorgando a estos competidores estratégicos una capacidad de presión política inédita mediante la instrumentalización de los flujos migratorios y de los recursos energéticos[8].

Mientras el período 2011-2020 se caracterizó por la violencia cinética, el lustro posterior (2021-2025) se puede definir como una fase de «estancamiento sistémico». La esperanza de una transición democrática colapsó definitivamente el 24 de diciembre de 2021, fecha en la que debían celebrarse unas elecciones presidenciales y parlamentarias que fueron suspendidas *sine die* por falta de consenso constitucional. Este fracaso reactivó la bicefalia ejecutiva, cristalizando la división entre el GNU en Trípoli, liderado por Abdul Hamid Dbeibah, y el GNS en el este, designado por la Cámara de Representantes y alineado con el LNA del mariscal Haftar.

Esta nueva fractura no ha derivado en una guerra civil total gracias, paradójicamente, al «equilibrio del terror» impuesto por los patrocinadores externos. Turquía y Rusia han dejado de ser meros interventores para convertirse en los garantes del *statu quo*. Moscú, en particular, ha institucionalizado su presencia. Tras la disolución del Grupo Wagner, sus activos han sido absorbidos por el *Africa Corps*, según diversos análisis, integrado en estructuras dependientes del Ministerio de Defensa de la Federación Rusa, consolidando una plataforma de proyección estratégica hacia el Sahel y el Mediterráneo central que ya no depende de contratistas privados, sino de la política exterior estatal del Kremlin.

[8] Véase MEGERISI, T. «Libya's Global Civil War», *European Council on Foreign Relations (ECFR)*. 2019. El autor documenta cómo el vacío diplomático y militar dejado por la Unión Europea y EE. UU. permitió la consolidación de un «condominio ruso-turco» en Libia. Ambas potencias gestionan ahora la intensidad del conflicto para maximizar su influencia regional, desplazando a Europa a un rol de observador irrelevante en su propia frontera sur.

No obstante, esta parálisis se ve agravada por una bicefalia financiera que actúa como motor del estancamiento institucional. La disputa por la legitimidad y el control de la *National Oil Corporation* (NOC) y el Banco Central de Libia constituye el verdadero centro de gravedad estratégico del país. Al no existir un presupuesto unificado ni mecanismos de transparencia, las élites políticas de ambas facciones han encontrado en el bloqueo institucional un negocio muy lucrativo. Esta desarticulación financiera impide que la renta de los hidrocarburos se traduzca en servicios básicos, fomentando una economía de guerra donde el acceso a las divisas se utiliza para asegurar la lealtad de las redes de milicias, dejando al Estado como una estructura hueca e incapaz de gestionar su propio territorio.

La consecuencia más trágica de esta parálisis política no es diplomática, sino humanitaria. El colapso de las presas de Derna tras el paso de la tormenta Daniel en septiembre de 2023, que causó miles de muertos, no fue un desastre natural, sino el resultado empírico del «Estado sin Estado». La negligencia en el mantenimiento de infraestructuras críticas, fruto de la corrupción y la disputa de competencias entre las dos administraciones rivales, evidenció que el fallo estratégico de 2011 sigue cobrándose vidas. La incapacidad de coordinar una respuesta de emergencia unificada demostró que, bajo la fachada de un conflicto congelado, la erosión de las capacidades estatales ha llegado a un punto de no retorno.

Conclusiones

El ciclo de conflicto en Libia (2011-2025) constituye un caso de estudio paradigmático sobre los límites de la intervención militar occidental en el siglo XXI. Catorce años después de la operación *Unified Protector*, la evidencia confirma que la caída del régimen de Gadafi mediante una estrategia de *Light Footprint* fue un espejismo operacional, donde un éxito táctico indiscutible terminó precipitando un fracaso estratégico absoluto. Si bien la operación demostró la capacidad de la OTAN para proyectar fuerza aérea con precisión y detener una amenaza inminente contra civiles, el vacío estratégico que siguió a la caída del régimen de Gadafi evidenció una desconexión fatal entre la planificación militar y la gestión de la posguerra. La decisión de desmantelar las estructuras estatales sin disponer de un plan de estabilización no liberó a la sociedad libia, sino que la condenó

a una atomización violenta, demostrando que la eliminación de un dictador es una condición insuficiente para la democratización si no va acompañada de una arquitectura institucional de reemplazo y un compromiso de seguridad a largo plazo.

La realidad actual de Libia ya no es la de una transición en disputa, sino la de un estancamiento institucionalizado. El fracaso de las elecciones de 2021 y la consolidación de la bicefalia entre el GNU en Trípoli y el GNS en el este del país confirman que las élites políticas han encontrado en el bloqueo mutuo un *modus vivendi* lucrativo. Sin embargo, el coste de este «empate infinito» lo paga la población civil y la propia viabilidad del Estado. La tragedia de Derna en 2023, donde la negligencia política y la falta de mantenimiento de infraestructuras críticas costaron miles de vidas, sirve como el recordatorio más doloroso de que un territorio sin Estado unificado es incapaz de proteger a sus ciudadanos, convirtiendo amenazas naturales en catástrofes humanitarias.

Desde la óptica geopolítica, el vacío dejado por la irrelevancia europea y estadounidense ha sido ocupado por potencias revisionistas. Libia ha pasado de ser una zona de interés para la OTAN a convertirse en la cabeza de playa de la influencia rusa en África. La transformación en 2024 del Grupo Wagner en el *Africa Corps* indica que Moscú ya no busca solo beneficios económicos mediante mercenarios, sino una proyección militar permanente en el flanco sur de la Alianza, controlando bases aéreas y rutas energéticas clave.

En el plano normativo global, la gestión de la crisis libia infligió un daño severo a la doctrina de la R2P. La percepción de que la intervención humanitaria amparada por la Resolución 1973 se utilizó como un pretexto para ejecutar un cambio de régimen, erosionó la confianza diplomática necesaria para futuras acciones multilaterales. Este precedente ha sido utilizado sistemáticamente por potencias como Rusia y China para vetar resoluciones en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en crisis posteriores, como la de Siria, argumentando que la R2P se había convertido en una herramienta de ingeniería política occidental. En consecuencia, la intervención en Libia no solo fracasó en estabilizar el país, sino que debilitó sustancialmente el consenso internacional sobre los mecanismos de protección de civiles, dejando un legado de parálisis diplomática que perdura hasta la actualidad.

La lección operacional de Libia es que la tecnología y la superioridad aérea no son sustitutos viables de la estrategia política. El modelo de «guerra a distancia» puede ser efectivo para misiones punitivas o de contraterrorismo selectivo, pero resulta estructuralmente inadecuado para operaciones de cambio de régimen o protección de civiles, donde el control del territorio y la gestión de la población son las variables determinantes del éxito.

Para la Unión Europea, y específicamente para España, las lecciones son severas pero ineludibles. La seguridad del Mediterráneo no puede depender de equilibrios frágiles pactados por terceros actores. Los intereses nacionales son tangibles y van más allá del control migratorio; la resiliencia de empresas estratégicas como Repsol, que ha reanudado su actividad exploratoria en la cuenca de Murzuq pese a la incertidumbre, demuestra que Libia sigue siendo un socio energético irrenunciable. En consecuencia, la estrategia futura no debe limitarse a la contención de amenazas, sino avanzar hacia una diplomacia realista que exija la reunificación de las instituciones financieras, especialmente el Banco Central y la NOC, como condición previa e indispensable para cualquier ayuda. Se debe entender que la recuperación de la caja única no es un mero trámite administrativo, sino la piedra angular para restaurar un monopolio de la fuerza legítimo; sin este control financiero centralizado, Libia carecerá de los incentivos internos para la estabilidad y seguirá siendo un exportador neto de inseguridad para toda la región.

*Sergio Estrada González**
Estudiante del Máster de Geopolítica y Estudios Estratégicos de la Universidad Carlos III de Madrid
@_sergioestrada_

Documento
Opinión

47/2026 30 de abril de 2026

Guillem Colom Piella *

Desdibujar el umbral: zona gris, atribución y coerción acumulativa



Desdibujar el umbral: zona gris, atribución y coerción acumulativa

Resumen:

Este documento de opinión sostiene que la zona gris se comprende mejor no como un espacio intermedio entre la paz y la guerra, ni como un simple repertorio de instrumentos híbridos, sino como un régimen de escalada.
Su lógica no consiste en evitar el conflicto, sino en fragmentarlo, dosificarlo y administrarlo de manera que el agresor conserve la iniciativa y el defensor asuma los costes de la prueba y de la respuesta.
Desde esta perspectiva, la zona gris desplaza umbrales, desdibuja puntos focales, ralentiza la atribución y explota una trampa de proporcionalidad que dificulta la reacción. Así, acciones limitadas, ambiguas y acumulativas pueden generar ventajas estratégicas sin provocar una ruptura abierta del *statu quo*.

Palabras clave:

Zona gris, escalada, coerción, atribución, disuasión.

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

Blurring the threshold: Gray Zone, attribution and cumulative coercion

Abstract:

This article argues that the gray zone is best understood not as an intermediate space between peace and war, nor as a mere catalogue of hybrid instruments, but as a regime of escalation. Its logic lies not in avoiding conflict, but in fragmenting, pacing and managing it in ways that allow the aggressor to retain the initiative while shifting the burden of proof and response onto the defender. From this perspective, gray-zone action displaces thresholds, blurs focal points, slows attribution and exploits a proportionality trap that complicates effective reaction. In this way, limited, ambiguous and cumulative actions can generate strategic advantages without producing an open rupture of the status quo.

Keywords:

Gray zone, escalation, coercion, attribution, deterrence.

Introducción

En los últimos años, la literatura sobre amenazas híbridas ha ampliado el marco desde el que analizamos el revisionismo estratégico y la competición entre potencias. Ha servido para mostrar que esta ya no se expresa únicamente mediante la coerción militar convencional, sino también a través de ciberataques, sabotajes, campañas de influencia, presión económica, instrumentalización migratoria o la guerra legal (*lawfare*), entre otros.

Sin embargo, ese avance descriptivo no siempre se ha traducido en un progreso analítico equivalente. Con demasiada frecuencia, lo híbrido acaba reducido a un inventario de herramientas, mientras que la propia zona gris queda reducida al espacio situado entre la paz y la guerra.

El resultado es claro: conocemos mejor los instrumentos de esta confrontación, pero no siempre entendemos mejor la lógica estratégica que los articula.

Algo parecido ocurre con el propio concepto de zona gris. Definirla como un espacio situado entre la paz y la guerra ha tenido una indudable utilidad descriptiva, pero también muestra límites evidentes[1]. La fórmula ordena el fenómeno, aunque dice poco sobre su funcionamiento real.

Porque el problema no es solo que determinadas acciones se mantengan por debajo del umbral del conflicto abierto[2], sino que alteren gradualmente las condiciones que permiten distinguir entre competición, coerción y guerra abierta[3].

Por ello, quizá resulte más útil entender la zona gris no como una franja intermedia entre la paz y la guerra ni como una mera suma de instrumentos híbridos, sino como un régimen de escalada[4].

Es decir, como una forma de competición estratégica en la que el agresor no busca necesariamente desencadenar una guerra abierta, sino actuar sobre los umbrales que

[1] MAZARR, Michael. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Carlisle, U. S. Army War College Press, 2015.

[2] En este trabajo, el concepto «umbral» no se entiende sólo en sentido militar o jurídico estricto, sino como el punto a partir del cual una acción deja de percibirse como algo asumible y pasa a exigir una respuesta políticamente costosa, estratégicamente coordinada o jurídicamente más nítida. Una de las ventajas de la zona gris consiste, precisamente, en actuar sobre esa percepción del umbral: no tanto evitarlo por completo como desplazarlo, fragmentarlo o desdibujarlo.

[3] BAQUÉS, Josep. *De las guerras híbridas a la zona gris: la metamorfosis de los conflictos en el siglo XXI*. Madrid, UNED, 2021.

[4] COLOM PIELLA, Guillem. «Zona gris y coerción interdominio. La gramática rusa de la escalada en Ucrania», en José Pardo de Santayana y Diego Martínez (eds.). *Pensar la guerra en el siglo XXI*. Valencia, Tirant Lo Blanch [en prensa], 2026.

ordenan la respuesta del rival: dificultar la atribución, desplazar los puntos focales, fragmentar la percepción del riesgo o encarecer el coste político y estratégico de reaccionar[5].

Vista así, la zona gris no suspende la escalada, sino que la fragmenta, la dosifica y la redistribuye entre dominios, tiempos y niveles de autoría[6].

Este es, en el fondo, el punto de encuentro entre la literatura clásica sobre escalada y coerción y los debates más recientes sobre zona gris.

La primera, desde los trabajos seminales de Thomas Schelling[7] hasta las reflexiones más recientes sobre umbrales, riesgos y manipulación del peligro, ayuda a pensar en señales, coordinación y gestión del riesgo[8].

La segunda, de Mazarr a Morris, Maass, Baqués o Jordán, permite entender cómo campañas ambiguas, acumulativas y deliberadamente discutibles pueden generar ventajas estratégicas sin activar respuestas decisivas[9].

La tesis del presente trabajo es sencilla: la zona gris importa menos como categoría espacial que como mecanismo de reprogramación de la escalada[10].

Su eficacia no depende solo del instrumento empleado[11], sino de su capacidad para convertir lo discontinuo en continuo, desdibujar el momento en que una agresión resulta inequívoca, trasladar la carga de la prueba al defensor y atraparlo en una trampa de proporcionalidad[12]. Desde esta perspectiva, la zona gris no constituye la ausencia de

---

[5] MORGAN, Forrest *et al. Dangerous Thresholds: Managing Escalation in the 21st Century*. Santa Monica, RAND Corporation, 2008.

[6] MORRIS, Lyle *et al. Gaining Competitive Advantage in the Gray Zone: Response Options for Coercive Aggression Below the Threshold of Major War*. Santa Monica, RAND Corporation, 2019.

[7] SCHELLING, Thomas. *Arms and Influence*. New Haven, Yale University Press, 1966.

[8] RADIN, Andrew *et al. A Vocabulary of Escalation: A Primer on the Escalation Literature for Military Planners*. Santa Monica, RAND Corporation, 2024; HERSMAN, Rebecca. «Wormhole Escalation in the New Nuclear Age», *Texas National Security Review*, 3 (3). 2020, pp. 90-109; FEARON, James D. «Rationalist Explanations for War», *International Organization*, 49 (3). 1995, pp. 379-414.

[9] JORDÁN, Javier. «El conflicto internacional en la zona gris: una propuesta teórica desde la perspectiva del realismo ofensivo», *Revista Española de Ciencia Política*, 48. 2018, pp. 129-151.

[10] Entender la zona gris como un régimen de escalada no implica reducirla a su dimensión militar ni ignorar sus componentes jurídicos, tecnológicos, económicos o informativos. Significa, más bien, integrarlos en una lógica estratégica común: la manipulación de umbrales, ritmos y atribución para obtener ventajas acumulativas sin desencadenar una ruptura abierta del *statu quo*.

[11] COLOM PIELLA, Guillem. *La amenaza híbrida. Mitos, leyendas y realidades*. Documento de Opinión del IEEE, 24/2019, pp. 1-14 [en línea]. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2019/DIEEEO24_2019GUICOL-hibrida.pdf (consultado 17/4/2026).

[12] La «trampa de proporcionalidad» aparece cuando el defensor percibe la necesidad de responder, pero no encuentra una reacción que sea, al mismo tiempo, lo bastante firme para revertir la jugada y lo bastante contenida

conflicto, sino una forma de coerción acumulativa orientada a obtener ventajas estratégicas sin provocar una ruptura abierta del *statu quo*[13].

Plantearlo en estos términos obliga, además, a cambiar la pregunta. La cuestión deja de ser qué herramientas se emplean y pasa a ser qué hace la zona gris con la lógica de la escalada. La respuesta, en términos generales, parece clara: no la evita, sino que la administra; no la desactiva, sino que la redistribuye en condiciones favorables al agresor[14].

Por eso, el interés analítico de la zona gris no reside solo en la diversidad de medios que moviliza, sino en la forma en que los articula para erosionar la claridad de los umbrales, ralentizar la respuesta y alterar gradualmente el entorno de decisión del adversario.

Escalada, umbrales y puntos focales

Para ello, debemos empezar por una cuestión previa: qué entendemos por escalada. Escalar no consiste solo en intensificar el daño, sino en alterar el marco de la confrontación: ampliar su alcance, incorporar nuevos dominios, elevar el nivel de riesgo o cruzar umbrales que reordenan la percepción política de lo que está en juego[15].

Por eso, la escalada importa menos por la magnitud del daño que por su capacidad para alterar el cálculo del adversario. No toda intensificación produce el mismo efecto. A veces una acción relativamente limitada reconfigura por completo la interacción; otras, una acción materialmente más grave apenas modifica la situación porque ya estaba descontada por los actores.

De ahí que la escalada dependa tanto de las capacidades como de la interpretación que los actores hacen de ellas, y tanto de la materialidad del acto como del significado que se le atribuye[16].

para evitar una espiral indeseada. La zona gris explota precisamente ese dilema, al hacer que la inacción resulte costosa y la reacción contundente políticamente arriesgada.

[13] MAASS, Richard. «Legal Deterrence by Denial: Strategic Initiative and International Law in the Gray Zone», *Texas National Security Review*, 8 (3). 2025, pp. 54-73; JACKSON, Van. «Tactics of Strategic Competition: Gray Zones, Redlines, and Conflicts Before War», *Naval War College Review*, 70 (3). 2017, pp. 39-61.

[14] MORRIS *et al*. *Op. cit.*; SCHELLING. *Op. cit*.

[15] MORGAN *et al*. *Op. cit.*

[16] SCHELLING, Thomas. *The Strategy of Conflict*. Cambridge, Harvard University Press, 1960.

Este es el punto en el que la zona gris adquiere toda su relevancia. La metáfora clásica de la escalera sigue siendo útil para pensar en grados, opciones y umbrales, pero se queda corta cuando la confrontación no consiste tanto en subir peldaños como en alterar qué cuenta como peldaño, qué movimientos pasan a parecer normales y qué respuestas empiezan a considerarse exageradas[17].

En ese terreno, la zona gris opera con especial eficacia. No persigue necesariamente infligir un gran daño inicial ni provocar una ruptura inmediata del *statu quo ante*. Aspira, más bien, a modificar gradualmente el entorno de decisión del adversario, a desplazar sus umbrales de tolerancia y a hacerlo en condiciones que dificulten una respuesta clara, rápida y políticamente sostenible.

Ese desplazamiento ayuda a entender por qué los enfoques centrados en la mera enumeración de herramientas suelen quedarse cortos. Clasificar instrumentos es útil, pero no basta. Lo relevante no es solo si el agresor emplea ciberataques, sabotajes, desinformación, coacción económica, presión migratoria, ataques contra infraestructuras críticas o cualquier otra acción híbrida, sino cómo secuencia esas acciones, con qué ambigüedad las envuelve y qué efectos acumulativos persigue[18].

Dicho de otro modo, el problema no radica tanto en la diversidad de herramientas empleadas como en la lógica estratégica que las articula, la secuencia que las ordena y el efecto político que persiguen. En este sentido, la zona gris debe leerse como una forma de competición que explota la elasticidad de los umbrales.

No busca necesariamente evitar una guerra abierta, sino impedir que la respuesta del defensor se active con la claridad, la rapidez y la legitimidad necesarias. Esa es una distinción fundamental.

La zona gris no elimina el conflicto, lo dosifica. No sustituye la coerción, la distribuye. No niega la posibilidad de la escalada, la administra de forma que el agresor preserve la iniciativa y el defensor soporte la carga de la prueba[19].

Aquí resulta especialmente útil recuperar a Thomas Schelling. Una parte importante de la estabilidad estratégica descansa sobre la existencia de referencias compartidas —los

[17] FREEDMAN, Lawrence (ed.). *Strategic Coercion: Concepts and Cases*. Oxford, Oxford University Press, 1998.
[18] MAZARR *et al*. *Op. cit.*
[19] COLOM PIELLA. *Zona Gris…, op. cit.*

denominados puntos focales— que permiten coordinar las expectativas de los distintos actores, incluso sin comunicación explícita[20].

En el lenguaje estratégico actual, esos puntos focales se asimilan a las líneas rojas. No siempre están formalizados, pero cumplen una función estabilizadora porque ayudan a distinguir entre una fricción tolerable y una agresión intolerable, y facilitan la coordinación de una respuesta cuando el umbral ha sido claramente cruzado[21]. Su importancia radica, precisamente, en que reducen la ambigüedad y hacen visible la discontinuidad entre lo admisible y lo inaceptable.

La zona gris actúa, justamente, sobre ese mecanismo. No suele romper de manera abierta una línea roja; prefiere desdibujarla. En lugar de producir una violación tan clara que obligue a reaccionar, encadena acciones limitadas cuya acumulación es estratégicamente relevante, aunque cada una de ellas, por separado, parezca insuficiente para justificar una respuesta contundente[22].

La discontinuidad clásica se transforma así en continuidad ambigua. Y cuando esa discontinuidad desaparece, también se debilita buena parte del automatismo de la disuasión[23].

Dicho de otra manera, la zona gris no evita el umbral, sino que lo desplaza. No destruye siempre los puntos focales, sino que los reprograma en beneficio del agresor.

Este es uno de sus efectos más importantes. La disuasión clásica funcionaba mejor cuando el agresor debía elegir entre respetar el umbral o violarlo de manera visible. La zona gris modifica esa estructura al introducir una secuencia de acciones pequeñas, ambiguas y acumulativas que convierte la reacción en objeto de debate político, jurídico y narrativo.

El defensor ya no puede limitarse a constatar que se ha producido una agresión clara, sino que debe demostrar autoría, intencionalidad, gravedad y proporcionalidad antes de responder. Esa demora no es un efecto colateral. Es parte de la lógica misma de la campaña.

[20] SCHELLING. *The Strategy*…, *op. cit.*
[21] JACKSON. *Op. cit.*
[22] JORDÁN, Javier. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», *Revista Española de Ciencia Política*, 59. 2022, pp. 65-88.
[23] MORRIS *et al*. *Op. cit.*

En términos más directos, la zona gris bloquea el «momento Schelling»: ese instante en que una violación resulta tan evidente que facilita la coordinación casi automática de una respuesta. Al impedir que ese momento llegue con nitidez, el agresor gana tiempo político, fragmenta la deliberación del adversario y aumenta la probabilidad de que cada paso limitado termine siendo absorbido como precedente tolerable, anomalía reversible o hecho consumado.

Incrementalismo, atribución y ventaja del agresor

Desde esta perspectiva, la zona gris se define menos por el tipo de herramienta empleada que por la lógica estratégica que las articula. No remite simplemente a la suma de acciones híbridas.

Es, ante todo, una forma de coerción incremental orientada a alterar gradualmente el *statu quo* mediante pasos pequeños, ambiguos y políticamente discutibles, cada uno de ellos demasiado limitado para justificar por sí solo una escalada abierta, pero cuya acumulación puede producir efectos estratégicos duraderos[24].

Lo relevante, por tanto, no es solo qué instrumento se emplea, sino cómo se secuencia, con qué cobertura narrativa se acompaña y qué margen político compra frente al adversario.

En este marco, tres mecanismos resultan especialmente útiles[25]. El primero son las tácticas del salami: avances limitados cuya suma normaliza una desviación estratégica. El segundo son los hechos consumados (*faits accomplis*): movimientos rápidos y localizados que crean una nueva realidad cuya reversión pasa a ser más costosa que su aceptación. El tercero son las sondas limitadas, diseñadas para cartografiar umbrales, medir tolerancias y comprobar el tiempo real de respuesta del adversario.

En muchos contextos, las ganancias estratégicas no se obtienen tanto mediante coerción explícita como avanzando lo suficiente para que el rival prefiera tolerar la pérdida antes

[24] MAZARR, Michael *et al*. *What Deters and Why: Applying a Framework to Assess Deterrence of Gray Zone Aggression*. Santa Monica, RAND Corporation, 2021.
[25] VAN EVERA, Stephen. *Causes of War: Power and the Roots of Conflict*. Ithaca, Cornell University Press, 1999; MAZARR *et al*. *Mastering… op. cit.*

que escalar para revertirla[26]. Dicho de otro modo, el éxito no depende solo del golpe inicial, sino del coste político y estratégico que implica deshacerlo[27].

Esta lógica incremental presenta, además, una ventaja política y cognitiva evidente. Mientras que una agresión abierta concentra la atención, activa alarmas y facilita la agregación de consenso, la suma de pequeños pasos dispersa la percepción del riesgo.

Cada movimiento parece gestionable por separado; cada incidente invita a la prudencia; cada respuesta puede posponerse en nombre de la proporcionalidad, la incertidumbre o la conveniencia política. Pero el efecto acumulado no es menor por ser gradual. Al contrario: precisamente porque se construye por adición, resulta más fácil de normalizar y más difícil de revertir.

Por eso la zona gris debe entenderse menos como un espacio residual del conflicto que como una tecnología política de la erosión estratégica.

Todo ello conduce a un elemento central: la atribución. En la zona gris, la atribución no es un problema auxiliar; es el problema[28]. La ambigüedad no es un subproducto molesto de la competición por debajo del umbral del conflicto, sino una condición de su eficacia.

La negación plausible, el empleo de intermediarios, la compartimentación de acciones o la sincronización de instrumentos heterogéneos separan acción y autoría, ralentizan la obtención de pruebas convincentes y desplazan la respuesta del terreno operacional al político-jurídico[29].

Mientras la autoría no sea pública o no esté suficientemente probada, el defensor difiere la imposición de costes, fragmenta su coordinación y pierde iniciativa. Ese tiempo político permite al agresor consolidar ganancias, normalizar la anomalía o preparar el siguiente paso[30].

[26] ALTMAN, Dan. «By Fait Accompli, Not Coercion: How States Wrest Territory from Their Adversaries», *International Studies Quarterly*, 61 (4). 2017, pp. 881-891.

[27] El hecho consumado no debe entenderse solo como una ganancia territorial. En sentido más amplio, designa cualquier alteración rápida y localizada de la situación estratégica cuya reversión resulte más costosa —política, jurídica o militarmente— que su aceptación.

[28] SARI, Aurel. «Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats»., *Cambridge Review of International Affairs*, 33 (6). 2020, pp. 846-867.

[29] MAAS, Richard. «Legal Deterrence by Denial: Strategic Initiative and International Law in the Gray Zone». *Texas National Security Review*, 8 (3). 2025, pp. 54-73.

[30] Hablamos de atribución «públicamente operativa» para distinguirla de la mera atribución técnica. No basta con que existan indicios sólidos o incluso certeza entre especialistas; hace falta, además, que esa atribución pueda sostener una respuesta políticamente viable, jurídicamente defendible y estratégicamente coordinada.

La atribución importa, al menos, por tres razones. La primera es operativa: sin una atribución convincente, la respuesta colectiva resulta más lenta, más incierta y costosa. La segunda es política: la duda sobre quién está detrás alimenta divisiones internas, reduce la disposición a asumir costes y abre espacio para la contestación narrativa. La tercera es estratégica: la propia lentitud del proceso de atribución concede la iniciativa al agresor.

Conviene subrayar, además, que la atribución no es un acto binario. Entre la sospecha, la evidencia técnica, la convicción política y la atribución públicamente operativa existe un gradiente que puede ser largo, discutido y costoso. Puede haber atribución técnica sin que exista todavía una atribución políticamente utilizable. Y es precisamente ese hiato el que explota la zona gris. Cuanto más lenta o dudosa sea la atribución, mayor suele ser el rendimiento del agresor[31].

Visto así, la ventaja del agresor no se limita al golpe inicial. Reside, sobre todo, en el tiempo que «compra».

En la zona gris, quien actúa primero no solo altera el terreno; también obliga al rival a discutir qué ha ocurrido, cómo nombrarlo, si merece respuesta y con qué intensidad debería responderse. Ese tiempo político es parte constitutiva del éxito.

La zona gris funciona, en gran medida, porque convierte el retraso del defensor en un recurso del agresor.

La trampa de proporcionalidad y la gobernanza de la respuesta

La consecuencia más importante de esta arquitectura es la trampa de la proporcionalidad. Si el agresor actúa mediante pasos pequeños, ambiguos o jurídicamente discutibles, el defensor queda atrapado entre dos riesgos simétricos.

Si responde poco, consolida la ganancia ajena. Si responde demasiado, puede aparecer como escalador, dividir a sus aliados o activar una secuencia que no controla. La

[31] COLOM PIELLA, Guillem y FERNÁNDEZ ARRIBAS, Gloria. «Cyber activities in the gray zone: the new challenge to the global legal order», en: Antonio Segura (ed.). *Global Cybersecurity and International Law*. Londres, Routledge, 2024, pp. 87-106.

proporcionalidad, que en teoría debería contribuir a estabilizar la interacción, se convierte así en una restricción explotable[32].

La dificultad no se reduce a una cuestión de calibración táctica. Afecta a la propia economía política de la respuesta.

Cuanto más ambigua sea la agresión, más difícil resultará justificar costes altos ante audiencias internas y externas. Cuanto más distribuida y acumulativa sea la campaña, más tentador será gestionar cada episodio como una excepción. Cuanto más lento sea el proceso de atribución, mayor será la presión para no sobrerreaccionar.

Así, el agresor no solo actúa sobre el terreno; actúa también sobre la estructura de incentivos que condiciona la respuesta del defensor[33].

Esta trampa se agrava cuando el agresor domina la lógica interdominio y puede proteger una acción limitada en un ámbito con la amenaza de trasladar costes a otro[34]. En ese punto, la cuestión deja de ser el daño inicial y pasa a ser el coste esperado de su reversión.

Por eso la respuesta eficaz rara vez puede ser lineal. Si la zona gris funciona por acoplamiento de umbrales, tiempos y dominios, la respuesta también debe pensarse en términos de flexibilidad, secuenciación y costes cruzados[35].

No se trata de replicar de manera simétrica, sino de reintroducir incertidumbre para el agresor y previsibilidad para el defensor[36].

Entendida así, la zona gris puede analizarse como un régimen de escalada controlada, útil para observar cómo la ambigüedad, la gradualidad y la atribución dificultosa se traducen en ventajas estratégicas acumulativas[37].

Esta definición presenta tres ventajas: primero, evita reducir la zona gris a un catálogo de herramientas; segundo, permite conectarla con la teoría clásica de la coerción sin

[32] WIRTZ, James. «Life in the 'Gray Zone': Observations for Contemporary Strategists», *Defense & Security Analysis*, 33 (2). 2017, pp. 106-114.
[33] MAAS. *Op. cit.*
[34] ADAMSKY, Dima. *Cross-Domain Coercion: The Current Russian Art of Strategy*. París, IFRI, 2015.
[35] ACTON, James. «Escalation Through Entanglement: How the Vulnerability of Command-and-Control Systems Raises the Risks of an Inadvertent Nuclear War», *International Security*, 43 (1). Pp. 56-99.
[36] La lógica interdominio no implica necesariamente responder en el mismo plano en el que se origina la presión. Lo decisivo no es la simetría, sino la capacidad para alterar el cálculo del agresor reintroduciendo costes creíbles y reduciendo la ventaja que le proporciona la ambigüedad inicial.
[37] MAZARR *et al. Mastering… op. cit.*

necesidad de inventar una categoría completamente nueva; tercero, facilita su análisis en torno a variables observables.

Entre esas variables, cuatro resultan especialmente útiles: umbrales, tempos, atribuibilidad y correspondencias interdominio. Los umbrales remiten a qué líneas rojas activan qué respuestas y con qué latencia. Los tempos, a quién marca la cadencia operativa y decisional. La atribuibilidad, a la probabilidad y al plazo para lograr una atribución convincente. Y las correspondencias interdominio, por su parte, remiten a cómo se protege un ámbito desde otros o a cómo se rompe esa protección.

Su valor analítico reside precisamente ahí: no en listar instrumentos híbridos, sino en identificar qué secuencias, qué ritmos y qué umbrales convierten pequeños pasos en resultados estratégicos[38].

Si este diagnóstico es correcto, la principal implicación es analítica, antes que prescriptiva. La zona gris obliga a mirar menos el instrumento aislado y más la lógica que lo articula; menos el incidente puntual y más su acumulación; menos la ruptura visible y más el progresivo desdibujamiento del umbral.

Su importancia no reside solo en los efectos inmediatos de cada acción, sino en su capacidad para alterar gradualmente el cálculo del adversario, fragmentar su respuesta y reconfigurar las condiciones mismas de la escalada.

Desde esta perspectiva, la zona gris no es una periferia imprecisa del conflicto, sino una forma específica de competición estratégica, y comprenderla exige menos preguntarse dónde termina la paz y empieza la guerra que analizar cómo se manipulan los umbrales que, en teoría, deberían separarlas.

Conclusiones

La zona gris no debe entenderse como una periferia difusa de la guerra ni como una mera agregación de herramientas híbridas. Su interés estratégico reside en que constituye un régimen de escalada: una forma de confrontación que explota la

[38] Estas variables no deben entenderse como categorías cerradas, sino como dimensiones de análisis para seguir la secuencia de la coerción en zona gris: dónde se sitúan los umbrales, quién marca el tempo, qué grado de atribuibilidad existe y hasta qué punto una acción en un dominio queda protegida por riesgos desplazados a otro.

ambigüedad, distribuye el riesgo, desacopla acción y autoría y transforma el cruce nítido del umbral en una erosión gradual de los puntos focales que sostienen la disuasión.

De ahí que muchas campañas en la zona gris puedan generar efectos estratégicos significativos sin necesidad de producir grandes choques iniciales. Más que imponerse en una batalla decisiva, buscan alterar progresivamente el entorno de decisión del adversario: desplazan la carga de la prueba, fragmentan la coordinación, encarecen la proporcionalidad y aprovechan el tiempo político que abre la atribución lenta.

La pregunta decisiva no es si la zona gris está simplemente por debajo de la guerra, sino cómo reconfigura la lógica de la escalada. La respuesta es clara: la fragmenta, la dosifica y la administra en beneficio del agresor, hasta convertirla en una herramienta de desgaste estratégico.

Comprenderlo no solo permite diagnosticar mejor la competencia contemporánea; permite también reconocer que, en muchos casos, el problema no es la ausencia de conflicto, sino una forma de coerción que progresa precisamente gracias a la ambigüedad, la latencia y la dificultad de respuesta.

*Guillem Colom Piella**

Doctor en Seguridad Internacional
Profesor asociado del IEEE
@gcolpie

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

48/2026 1 de mayo de 2026



Ana Serrano Oñate *

El declive de una economía basada en el petróleo barato

El declive de una economía basada en el petróleo barato

Resumen:

Este artículo analiza la paradoja entre la percepción de abundancia de petróleo en los mercados internacionales y la tendencia estructural hacia una mayor escasez física y geopolítica de los recursos energéticos convencionales. A partir de la distinción entre geología y comercialidad, se examinan las tasas de declive de los yacimientos de petróleo y gas, la concentración de la oferta mundial y las limitaciones materiales de la transición energética, así como sus implicaciones económicas y las tensiones geopolíticas asociadas. Se afirma que el desafío no consiste solo en sustituir los combustibles fósiles por tecnologías alternativas para abordar la crisis climática, sino en una profunda transformación económica impulsada por el agotamiento progresivo del petróleo barato como fundamento del crecimiento global. Se describen los límites técnicos y materiales de la electrificación y de otras energías para sustituir la estructura económica construida sobre los hidrocarburos y se señala que, en la actualidad, las energías renovables son más adición que sustitución.

Se concluye que se subestima el riesgo central de que la disponibilidad y el coste de la energía procedente del petróleo y del gas se conviertan en una restricción económica significativa antes de que finalice la presente década, lo que plantea la necesidad de reestructurar los patrones de producción, distribución y consumo en un contexto de restricciones energéticas crecientes que, en cualquier caso, se producirán.

Palabras clave:

Economía de la energía, escasez de petróleo, transición energética, minerales críticos, geopolítica de la energía, seguridad energética.

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

The decline of an economy based on cheap oil

Abstract:

This article analyses the paradox between the perception of oil abundance in international markets and the structural trend towards the physical and geopolitical scarcity of conventional energy resources. Drawing on the distinction between geological and commercial viability, it explores the decline rates of oil and gas fields, the concentration of the global supply, and the material constraints of the energy transition. It also considers the economic implications of these issues and the associated geopolitical tensions. The article argues that the challenge lies not only in replacing fossil fuels with alternative technologies to address the climate crisis, but also in driving a profound economic transformation in the face of the progressive depletion of cheap oil, which has been the foundation of global growth. It describes the technical and material limits of electrification and other energy sources in replacing the economic structure built on hydrocarbons, and highlights that, currently, renewable energies represent more of an addition than a replacement.

The article concludes that the central risk is being underestimated: namely, that the availability and cost of energy derived from oil and gas could pose a significant economic challenge before the end of the decade. This emphasises the urgent need to restructure production, distribution and consumption patterns within a context of mounting energy constraints that will materialise in any case.

Keywords:

Energy economics, oil scarcity, energy transition, critical minerals, energy geopolitics, energy security.

Introducción: La ilusión de la abundancia frente a la irreversibilidad estructural

Hablar hoy de escasez de petróleo puede parecer contradictorio en un entorno dominado por titulares sobre exceso de oferta, inventarios saturados y expansión de la producción en determinadas regiones. Sin embargo, esta percepción de abundancia convive con una realidad estructural más profunda: la dificultad creciente para descubrir, desarrollar y llevar al mercado nuevos recursos energéticos fósiles que sean, al mismo tiempo, geológicamente accesibles y comercialmente viables.

Este artículo propone un marco analítico que distingue entre la existencia física de los recursos y su capacidad efectiva para convertirse en suministro estable. La cuestión energética contemporánea no puede reducirse a un debate sobre precios o ciclos de mercado, sino que debe entenderse como un problema estructural que incide en los fundamentos del crecimiento económico.

El mundo se enfrenta a una transformación económica impulsada por la desaparición progresiva del petróleo barato, un proceso que se superpone al desafío climático, pero que no se explica únicamente por él. En este contexto, la verdadera amenaza para nuestra sociedad no reside tanto en la volatilidad política contemporánea como en la lenta erosión de las condiciones económicas que la sustentaron en su origen[1]. Así es: una economía basada en el acceso a energía abundante y barata[2].

La energía como base de la economía

Siguiendo el enfoque de Hagens[2], gran parte de los procesos descritos a continuación pueden interpretarse como resultado de la dependencia estructural de la economía respecto a la energía:

La economía moderna constituye un proceso de transformación de energía y materiales. Toda actividad productiva, desde la fabricación de un microchip hasta la agricultura y el transporte de mercancías, depende de flujos energéticos que amplifican el trabajo

[1] BURN-MURDOCH, J. «Is liberal democracy in terminal decline?», *Financial Times*. 2024. Disponible en: https://www.ft.com/content/b4d2c7a3-587d-440f-a7a9-7e5e85b93a88?syn-25a6b1a6=1
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 27 de marzo de 2026.
[2] HAGENS, N. J. «Economics for the future: Beyond the superorganism», *Ecological Economics*, vol. 169. 2020. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106520

humano. Mientras el dinero funciona como un medio de intercambio y una medida de valor, el valor material subyacente está determinado por la energía movilizada en el proceso de producción.

El extraordinario crecimiento económico experimentado durante el siglo XX estuvo estrechamente vinculado a la disponibilidad de combustibles fósiles de alta densidad energética. Entre ellos, el petróleo desempeñó un papel especialmente relevante debido a su elevada concentración energética, su facilidad de transporte, su versatilidad de uso y su coste. Diversos autores han subrayado que la energía contenida en un barril de petróleo equivale a varios años de trabajo físico humano. Estas comparaciones ilustran la magnitud del aporte energético que los combustibles fósiles han proporcionado a las economías industriales modernas[3,4,5,6].

Pero el gran desafío es que el sistema financiero actual se desarrolló bajo el supuesto implícito de una oferta energética fósil siempre creciente. El crecimiento vinculado a una fase de recursos abundantes permitió consolidar un sistema de crédito apoyado en la expectativa de energía futura. En este sentido, la deuda funciona como una anticipación de trabajo futuro: un compromiso presente cuya solvencia depende de que la sociedad disponga mañana de la base energética necesaria para generar dicha riqueza; es decir, de suficiente energía disponible, en poder calorífico, en volúmenes y en costes comparables o inferiores a los del pasado.

Cuando esa presunción deja de cumplirse, porque disminuyen los rendimientos energéticos o el acceso a la energía se vuelve más costoso y volátil, se debilita la relación entre crédito, crecimiento y estabilidad económica. En tales contextos, la expansión monetaria pierde eficacia para sostener la actividad productiva, ya que el límite deja de ser financiero y pasa a ser físico: la disponibilidad de energía y de materiales.

[3] HAGENS, N. J. «Economics for the future: Beyond the superorganism», *Ecological Economics*, vol. 169. 2020. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106520
[4] SMIL, V. *Energy and Civilization: A History*. MIT Press, 2017. Disponible en: https://mitpress.mit.edu/9780262536165/energy-and-civilization/
[5] AYRES, R. U. and WARR, B. *The Economic Growth Engine: How Energy and Work Drive Material Prosperity*. Edward Elgar Publishing, 2009. Disponible en: https://www.e-elgar.com/shop/gbp/the-economic-growth-engine-9781848441828.html
[6] MORGAN, T. *Life After Growth: How the Global Economy Really Works and Why It Matters*. Harriman House, 2016. Disponible en: https://harriman-house.com/lifeaftergrowth

Esta erosión de la base material incrementa la fragilidad económica y la incertidumbre social, afectando a la capacidad de los Estados para sostener el gasto público, de las empresas para planificar inversiones a largo plazo y de los hogares para mantener niveles de consumo estables. Así, la disminución de los rendimientos energéticos y la imprevisibilidad de la energía intensifican la competencia por recursos en las sociedades que ya no crecen como antes, debilitan la confianza institucional y generan dudas en los sistemas políticos, los medios de comunicación o el conocimiento científico, favoreciendo la polarización social y la proliferación de respuestas simplificadoras ante problemas estructurales.

Finalmente, este modelo enfrenta límites adicionales relacionados con la capacidad de los ecosistemas para actuar como sumideros de los residuos generados por la economía actual que los sistemas naturales deben absorber[7].

La crisis climática y la paradoja de la transición energética: ¿sustitución o adición?

La transición energética está impulsada por dos presiones interrelacionadas: la crisis climática y la seguridad (o escasez) de los recursos energéticos y minerales. La crisis climática constituye el principal motor del discurso contemporáneo sobre la transición energética. El mundo está experimentando un aumento sostenido de eventos climáticos extremos, con la temperatura global acercándose al umbral de 1,5 °C por encima de los niveles preindustriales[8] y con las concentraciones atmosféricas de CO_2 que han superado aproximadamente los 427–430 ppm[9], valores que no se registraban desde hace varios millones de años, cuando aún no existía la humanidad.

[7] HAGENS, N. J. «Economics for the future: Beyond the superorganism», *Ecological Economics*, vol. 169. 2020. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2019.106520
[8] WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). «WMO confirms 2024 as warmest year on record at about 1.55 °C above pre-industrial level», *Press release*. 10 de enero de 2025. Disponible en: WMO confirms 2024 as warmest year on record at about 1.55°C above pre-industrial level
[9] LINDSEY, R. «Climate change: Atmospheric carbon dioxide trends», *NOAA Climate.gov*. May 21 2025. Disponible en: https://www.climate.gov/news-features/understanding-climate/climate-change-atmospheric-carbon-dioxide

Este escenario no es sorprendente, ya que el consumo de combustibles fósiles sigue creciendo sin señales de desaceleración. Además, la Agencia Internacional de la Energía (AIE) [10,11] proyecta que para 2050 la demanda de combustibles líquidos será de 113 mb/d, a lo que habrá que sumar el gas seco[12], y los combustibles fósiles seguirán representando cerca del 75 % del mix energético. Esto se debe a que, aunque la generación de energía de origen renovable ha aumentado, su contribución sigue siendo principalmente aditiva y no sustitutiva, satisfaciendo nuevas demandas energéticas en lugar de desplazar de manera efectiva a los combustibles fósiles.

Escasez por geología y comercialidad

Más allá de la crisis climática, la discusión sobre la transición energética debe incorporar la escasez de combustibles fósiles impulsada por factores geológicos, comerciales y geopolíticos.

Hablemos de la geología. Durante gran parte del siglo XX, la industria petrolera se benefició de grandes descubrimientos convencionales: campos terrestres y marinos someros, con alta presión natural, buena permeabilidad y acceso relativamente sencillo. Muchos de estos yacimientos continúan aportando una fracción sustancial de la producción mundial. Sin embargo, la mayor parte de estos recursos fue descubierta hace décadas y, desde mediados de los años 2000, los grandes hallazgos de petróleo convencional se han vuelto cada vez más escasos.

Entre 2005 y 2008, la producción de este tipo de crudo base para la obtención de diésel, queroseno, gasolinas y materias primas petroquímicas comenzó a estabilizarse o a declinar ligeramente, pese a los avances en la recuperación secundaria y terciaria[13]. Es el agotamiento de los grandes campos convencionales. Entre los últimos descubrimientos

[10] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *World Energy Outlook 2025*. IEA Publications, 2025. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025

[11] Todas las magnitudes en este artículo siguen los estándares de reporte de la AIE.

[12] El gas seco consiste casi exclusivamente en metano. Los combustibles líquidos agrupan al petróleo crudo, los condensados y los líquidos de gas natural (LGN, no GNL), como etano, propano o butano, caracterizados por su alta densidad energética y su estado líquido en condiciones ambientales o mediante procesamiento básico.

[13] La recuperación secundaria y terciaria se refiere a técnicas avanzadas utilizadas en la extracción de recursos (como el petróleo) que permiten aumentar la cantidad recuperada más allá de los métodos primarios, mediante la inyección de fluidos, gases o el uso de procesos químicos y térmicos.

de relevancia global destacan el presal brasileño (2006) y los campos *offshore* de Guyana (2015). Desde entonces, la exploración ha tendido a identificar recursos de menor tamaño, ubicados a mayor profundidad o en zonas más remotas y técnicamente complejas.

El estancamiento del petróleo convencional ha sido compensado parcialmente por el desarrollo de recursos no convencionales[14], como el *shale oil* y el *shale gas* en Estados Unidos y Argentina, así como los petróleos pesados de Canadá y Venezuela. No obstante, estos recursos presentan limitaciones críticas:

- En primer lugar, presentan tasas de declive más rápidas que los campos convencionales: un pozo de *shale* pierde entre el 70 % y el 90 % de su producción en apenas tres años, lo que obliga a perforar continuamente para mantener niveles estables.
- En segundo lugar, requieren una elevada intensidad de capital, al depender de ciclos constantes de inversión en perforación horizontal, fracturación hidráulica y mantenimiento.
- Además, presentan un menor retorno energético neto, lo que los hace más sensibles a los precios del mercado, ya que necesitan precios altos para justificar la inversión continua.

Estas dinámicas tienen efectos directos sobre sectores clave de la economía. El diésel, corazón de la economía actual, ha experimentado un encarecimiento sostenido, con impactos industriales visibles, entre ellos en Europa, donde el aumento de los costes energéticos ha afectado la competitividad de la base productiva, especialmente en economías como la alemana[15]. Como la economía global contemporánea sigue dependiendo en gran medida del acceso al petróleo barato, un aumento en el precio del petróleo puede colapsar industrias y generar crisis económicas.

Hablemos ahora de la comercialidad y la viabilidad económica: encontrar hidrocarburos no garantiza su suministro. Es fundamental distinguir entre la existencia física de un

[14] Los yacimientos convencionales fluyen naturalmente de rocas porosas y permeables. Los no convencionales (*unconventionals*, como el *shale*) están atrapados en rocas impermeables y requieren estimulación avanzada (como el *fracking*) para su extracción.
[15] TURIEL, A. *Petrocalipsis: Crisis energética global y cómo la vamos a solucionar*. Editorial Alfabeto, 2020. Disponible en: https://editorialalfabeto.com/libro/petrocalipsis/

recurso y su capacidad para convertirse en suministro comercial. La industria no extrae simplemente «petróleo», sino que extrae rentabilidad económica basada en condiciones geológicas favorables que permiten una extracción a bajo coste. Esta distinción permite comprender por qué, aun en contextos de precios elevados y avances tecnológicos, la oferta puede enfrentar límites estructurales.

La industria ofrece numerosos ejemplos de la brecha entre el descubrimiento y el desarrollo de recursos (*discovery-to-development gap*). En África Oriental, por ejemplo, se han descubierto volúmenes masivos de gas natural que, en regiones como Europa, abastecerían a grandes mercados. Sin embargo, la ausencia de redes de gasoductos y la necesidad de licuar el gas para su exportación como LNG (*Liquefied Natural Gas*) elevan los costes hasta comprometer la rentabilidad de proyectos con reservas inferiores a los 20 Tcf (*Trillion Cubic Feet*)[16].

Algo similar ocurre en el presal brasileño, donde se han descubierto yacimientos de gran tamaño que no siempre justifican la inversión necesaria en infraestructuras *offshore* en aguas ultraprofundas, cuyo punto de equilibrio económico suele situarse en volúmenes entre 0,5 y 1 Bboe (*Billion Barrels of Oil Equivalent*)[17,18].

Los recientes anuncios de grandes descubrimientos en Namibia han generado nuevas expectativas, aunque parte de estos hallazgos permanece todavía en el plano teórico. Empresas como Shell y TotalEnergies han señalado importantes limitaciones económicas y técnicas, y el propio director ejecutivo de Total ha indicado que estos desarrollos solo serían viables mediante esquemas de producción en clúster[19,20]. Shell, por su parte, a comienzos de 2024, devaluó contablemente sus activos de exploración en Namibia al determinar que sus hallazgos no alcanzan el umbral de rentabilidad

[16] INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (IEA). *Africa Energy Outlook 2022: Final Investment Decisions and Natural Gas Infrastructure*. IEA Publications, 2022. Disponible en: https://www.iea.org/reports/africa-energy-outlook-2022
[17] PETROBRAS. «Strategic Plan 2024-2028: Pre-salt Exploration and Production Breakeven Analysis», *Petrobras Investor Relations*. 2024. Disponible en: https://docs.publicnow.com/viewDoc?hash_primary=84228F494115D8351137568F21C8DB884FB008FC
[18] RYSTAD ENERGY. «Deepwater Brazil: Analyzing Resource Thresholds and FPSO Deployment», *Rystad Energy Upstream Analysis*. 2025. Disponible en: https://www.rystadenergy.com/services/upstream-solution
[19] Los esquemas de producción en clúster consisten en agrupar varios proyectos o yacimientos cercanos para compartir infraestructura, reducir costos operativos y mejorar la eficiencia económica de los desarrollos.
[20] TOTALENERGIES. «2023 Results & 2024 Objectives», *Strategic Update*. 2024. Disponible en: https://totalenergies.com/sites/g/files/nytnzq121/files/documents/2024-02/TotalEnergies_2023_Results_and_2024_Objectives_Transcript.pdf

comercial bajo el modelo de desarrollo actual[21]. La combinación de geología compleja, tecnologías de alto riesgo, localización remota y falta de infraestructuras ilustra un principio fundamental: en la industria petrolera, encontrar hidrocarburos no equivale necesariamente a generar valor económico.

La comercialidad actúa como un filtro entre la geología y el mercado. Los campos de explotación más sencilla están en gran medida agotados y los recursos restantes tienden a ser más pequeños, remotos, complejos y costosos[22] (figura 1). Podemos concluir que, en muchas regiones, volúmenes masivos de gas y petróleo descubiertos permanecerán bajo el suelo porque el coste de llevarlos al mercado es prohibitivo. Quedan también recursos por descubrir, pero su exploración y desarrollo dependen del retorno económico esperado. Esta lógica explica por qué las compañías petroleras, incluso en contextos de altos beneficios, no incrementan la inversión exploratoria: las decisiones se rigen por criterios de rentabilidad y riesgo.

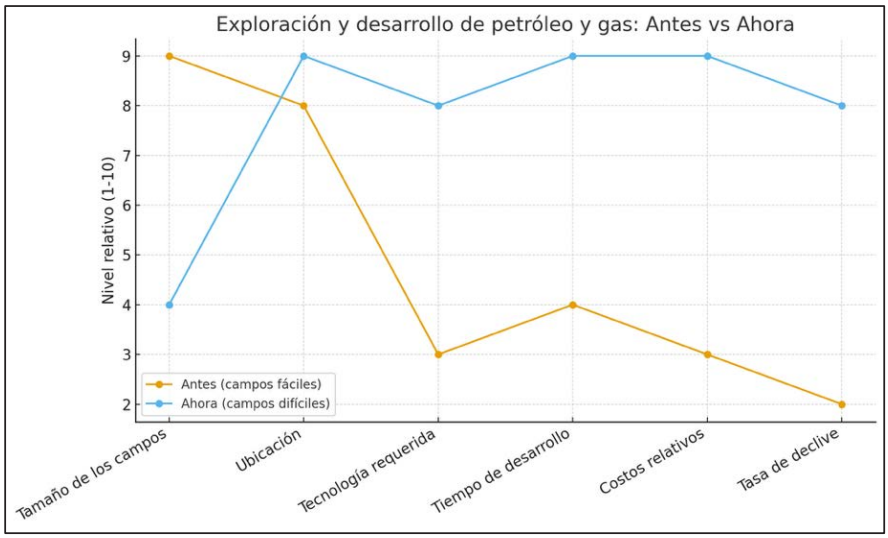


Figura 1. Exploración y desarrollo, comparativa de petróleo y gas siglo XX/siglo XXI. La viabilidad económica depende de factores como la ubicación, la profundidad, el acceso a infraestructuras, los costes de desarrollo y las condiciones del mercado. Fuente: elaboración propia con datos de AIE[23].

[21] SHELL PLC. *First Quarter 2024 Results Update*. Shell Investor Relations, 2024. Disponible en: https://shell.gcs-web.com/node/25051/pdf
[22] ATKINSON, N. y SIEMINSKI, A. *The Return of Realism in Global Oil Forecasts: A Critique of the International Energy Agency World Energy Outlook 2025*. Energy Analytics, 2026. Disponible en: https://energyanalytics.org/the-return-of-realism-in-global-oil-forecasts/
[23] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *World Energy Outlook 2025*. IEA Publications, 2025. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025

Se puede extraer y producir petróleo con altos costes, pero este no se puede pagar a cualquier precio; datos históricos sugieren que cuando el gasto energético de una nación supera el 10 % de su PIB, el riesgo de recesión de los países aumenta de forma crítica[24]. En el mercado petrolero, este umbral de asequibilidad se ha asociado históricamente con precios del crudo superiores a los 100 USD por barril[25]. Esta correlación fue confirmada por la AIE[26] tras la crisis de 2022, validando que cualquier proyecto con costes de equilibrio *(break-even)* cercanos a este techo carece de viabilidad comercial ante la inevitable desaceleración de la demanda.

Tasas de declive y seguridad energética

Las tasas de declive constituyen uno de los factores menos comprendidos en el debate público sobre la energía, pese a su relevancia crítica para la seguridad del suministro. El declive es irreversible: una vez que un yacimiento alcanza su pico de producción, la extracción disminuye naturalmente, incluso con inversión y tecnología avanzada. Según el *World Energy Outlook 2025* de la AIE, estas tasas se aceleran globalmente, especialmente en recursos no convencionales, yacimientos *offshore* profundos y campos de menor escala.

Actualmente, cerca del 90 % de la inversión *upstream* se destina a compensar el declive natural de los activos existentes y no a cubrir nueva demanda. Para estabilizar la producción hacia 2050, se requeriría la puesta en marcha de 45 mb/d de nueva capacidad de petróleo convencional y aproximadamente 2.000 bcm (billones de metros cúbicos) de gas natural, salvo una contracción drástica del consumo. En contraste con las metas de descarbonización, la AIE ha ajustado al alza sus proyecciones de corto plazo, previendo un incremento de casi 4 mb/d en el consumo de líquidos y un crecimiento del 6 % y del 2 % para el gas y el carbón, respectivamente.

[24] HAMILTON, J. D. *Causes and Consequences of the Oil Shock of 2007-08*. National Bureau of Economic Research, 2009. Disponible en: https://www.nber.org/papers/w15035
[25] KOPITS, S. *Oil and Economic Growth: A Supply-Constrained View*. Center on Global Energy Policy, Columbia University, 2014. Disponible en: https://www.energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/energy/Kopits%20-%20Oil%20and%20Economic%20Growth%20(SIPA,%202014)%20-%20Presentation%20Version[1].pdf
[26] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *World Energy Outlook 2023*. IEA Publications, 24 oct. 2023. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023

En este marco, una conclusión recurrente es la necesidad de revitalizar la exploración. Sin embargo, la caída de la inversión exploratoria a partir de 2015 no es solo coyuntural, como ocurrió en 2020 con la pandemia de la COVID-19, ni debida a la crisis climática, sino que responde a una pérdida estructural de viabilidad económica. A pesar de que la inversión global en exploración se sitúa en torno a 50.000 millones de USD anuales en 2023, los descubrimientos siguen disminuyendo, evidenciando que un mayor flujo de capital no garantiza hallazgos significativos[27]. Los descubrimientos convencionales registraron máximos históricos en la década de 1960 (~100 Bboe/año), mientras que en la década de los 2010 el promedio descendió a 20 Bboe y, desde 2020, se ha reducido a 8 Bboe, alcanzando un mínimo de ~5,5 Bboe en el periodo 2023-2025, pese a inversiones mantenidas entre 45.000 y 65.000 millones de USD anuales[28,29,30,31].

El auge del *shale* en EE. UU. (2008-2015) compensó parcialmente el agotamiento convencional, pero desde 2016 la tendencia de declive se ha acelerado nuevamente (figura 2).

[27] EUCI. *Global oil and gas exploration spending is up at $50 billion in 2023 but reserves are down*. 29 Aug. 2023. Disponible en: https://www.euci.com/global-oil-and-gas-exploration-spending-is-up-at-50-billion-in-2023-but-reserves-are-down/

[28] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *World Energy Outlook 2025*. IEA Publications, 2025. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025

[29] RYSTAD ENERGY. *Global Oil and Gas Discoveries and Exploration Trends*, 2025. Disponible en: https://www.rystadenergy.com/flagship-report-energy-scenarios-2025?gad_source=1&gad_campaignid=23032735115&gbraid=0AAAADvuAFO6TtnFb7uPur2g7QtVZ5y4e&gclid=Cj0KCQjws83OBhD4ARIsACblj1_zXJMBRdJ5eb3AamnKcLT7sLiT3TjMjipiOszJg6f3xy6lDI80f5waAjAkEALw_wcB

[30] ENERGY INSTITUTE. *Statistical Review of World Energy 2024*. 2024. Disponible en: https://www.energyinst.org/statistical-review

[31] WOOD MACKENZIE. *Exploration quietly recovering: Oil and gas exploration spending to recover from historic lows*. 16 Aug. 2023. Disponible en: https://www.woodmac.com/reports/oil-and-gas-exploration-exploration-quietly-recovering-150147814/

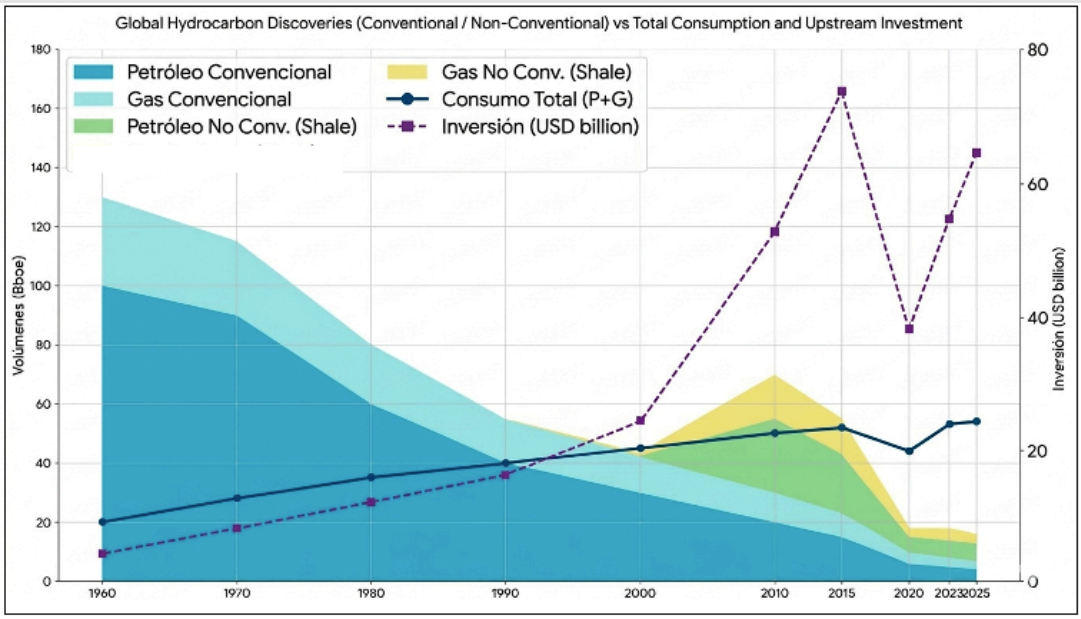


Figura 2. Dinámica histórica entre descubrimientos (convencionales/no convencionales), inversión exploratoria y consumo global (1960-2025). La figura ilustra una desconexión crítica en el sistema energético global: mientras el consumo total mantiene una pendiente ascendente que hoy ya supera los 58 Bboe/año, la tasa de descubrimientos de crudo convencional muestra un declive terminal siendo en torno a 5,5 Bboe/año en el período 2023-2025. La entrada de los recursos no convencionales (*tight oil* y *shale*) a partir del año 2000 mitigó el déficit, pero el rendimiento geológico continuó descendiendo incluso durante el ciclo de inversión récord (2010-2014). Esto confirma un techo físico donde el capital ya no garantiza la reposición de reservas ante la madurez de las cuencas. Elaboración propia con datos de Rystad Energy 2025[32], IEA 2025[33], Energy Institute Statistical Review of World Energy 2024[34] y Wood Mackenzie 2023[35].

Desde 2015, la ausencia de grandes descubrimientos, sumada a un consumo global que ya supera los 103 mb/d de combustibles líquidos y aproximadamente 4.100 bcm de gas natural (totalizando un consumo anual de ~58 Bboe)[36], ha acelerado la erosión de las reservas probadas al no compensarse el volumen extraído con nuevos hallazgos comercialmente viables. Con el ritmo actual, la AIE indica que los recursos descubiertos tendrían una vida útil de apenas 14 años, con agotamiento teórico hacia 2040.

[32] RYSTAD ENERGY. *Global Oil and Gas Discoveries and Exploration Trends*, 2025. Disponible en: https://www.rystadenergy.com/flagship-report-energy-scenarios-2025?gad_source=1&gad_campaignid=23032735115&gbraid=0AAAADvuAFO6TtnFb7uPur2g7QtVZ5y4e&gclid=Cj0KCQjws83OBhD4ARIsACblj1_zXJMBRdJ5eb3AamnKcLT7sLiT3TjMjipiOszJg6f3xy6IDI80f5waAjAkEALw_wcB

[33] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *World Energy Outlook 2025*. IEA Publications, 2025. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025

[34] ENERGY INSTITUTE. *Statistical Review of World Energy 2024*. 2024. Disponible en: https://www.energyinst.org/statistical-review

[35] WOOD MACKENZIE. *Exploration quietly recovering: Oil and gas exploration spending to recover from historic lows*. 16 Aug. 2023. Disponible en: https://www.woodmac.com/reports/oil-and-gas-exploration-exploration-quietly-recovering-150147814/

[36] 1 bcm = 6,11 mboe (barriles de petróleo equivalente).

Nuestros cálculos refuerzan esta tendencia: incluso bajo una inversión sostenida que genere descubrimientos de ~6 Bboe anuales, un consumo proyectado de 60 Bboe anuales, desplazaría el agotamiento apenas hacia 2060.

La exploración actual se limita a pocos *hotspots* (Brasil, Guyana, Surinam, Namibia), insuficientes para compensar el consumo global. El estancamiento de hallazgos entre 4 y 8 Bboe anuales, independientemente de la intensidad financiera, demuestra que la madurez de las cuencas es un límite físico insalvable (la industria está «invirtiendo más para descubrir menos»). La reposición se apoya en técnicas de recuperación secundaria/terciaria y mejora *in situ*[37]. La seguridad energética depende cada vez menos del capital y más de la finitud de los recursos.

Con un consumo global de aproximadamente 58 Bboe anuales frente a descubrimientos de apenas aproximadamente 5 Bboe, la brecha estructural evidencia la vulnerabilidad del modelo energético actual y la urgencia de considerar la disponibilidad física de energía como un elemento central de la estabilidad económica y política, reforzando la necesidad de diversificar fuentes y de transformar el modelo de producción, distribución y consumo que hoy sostiene nuestra economía.

Escasez debida a la geopolítica

El desbalance energético no es solo geológico o económico, sino también geopolítico. La mayoría de las reservas mundiales de hidrocarburos se concentran en un número reducido de regiones, principalmente los países de Oriente Medio, Venezuela y Canadá (figura 3).

[37] CONNAISSANCE DES ÉNERGIES. *The Implications of Oil and Gas Field Decline Rates*. 2024. Disponible en: https://www.connaissancedesenergies.org/sites/connaissancedesenergies.org/files/pdf-actualites/TheImplicationsofOilandGasFieldDeclineRates.pdf

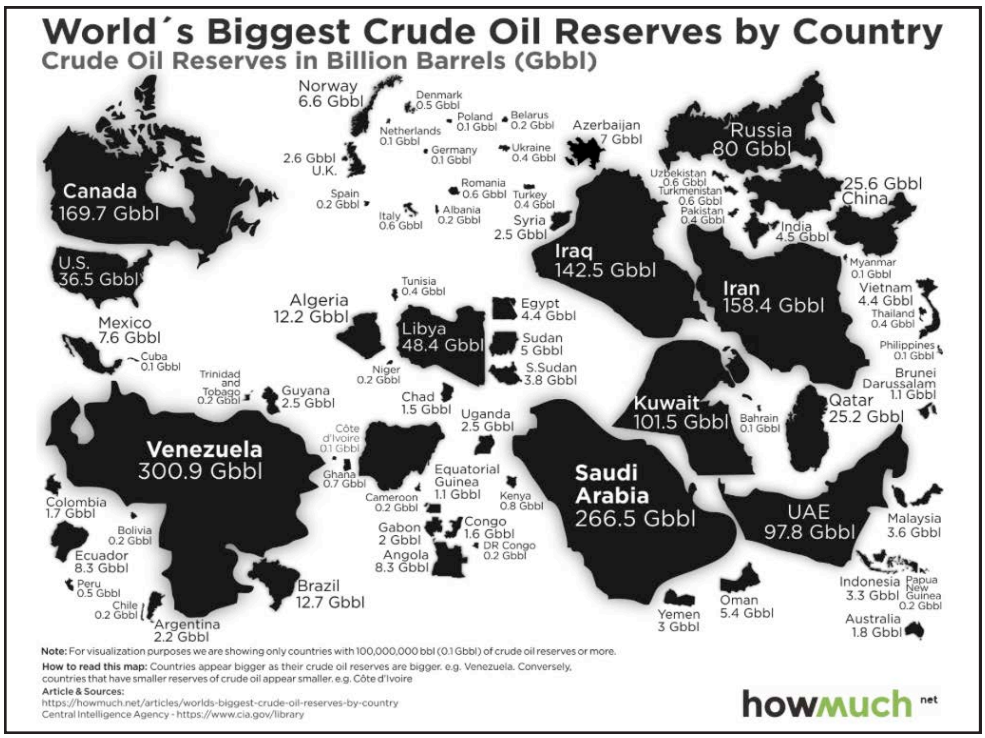


Figura 3. Reservas de crudo mundiales por países[38]. Fuente: Central Intelligency Agency. Howmuch.net

Sin embargo, aunque Estados Unidos ocupa posiciones inferiores en volumen de reservas totales, se ha consolidado recientemente como el mayor productor global, impulsado por la expansión del *shale oil* tras el conflicto en Ucrania (figura 4). No obstante, a pesar de su liderazgo productivo, el país sigue siendo uno de los mayores importadores de petróleo, lo que evidencia una dependencia estructural de los flujos internacionales.

[38] HOWMUCH.NET. *Mapping crude oil reserves around the world*. 25 de marzo de 2019. Disponible en: https://howmuch.net/articles/worlds-biggest-crude-oil-reserves-by-country

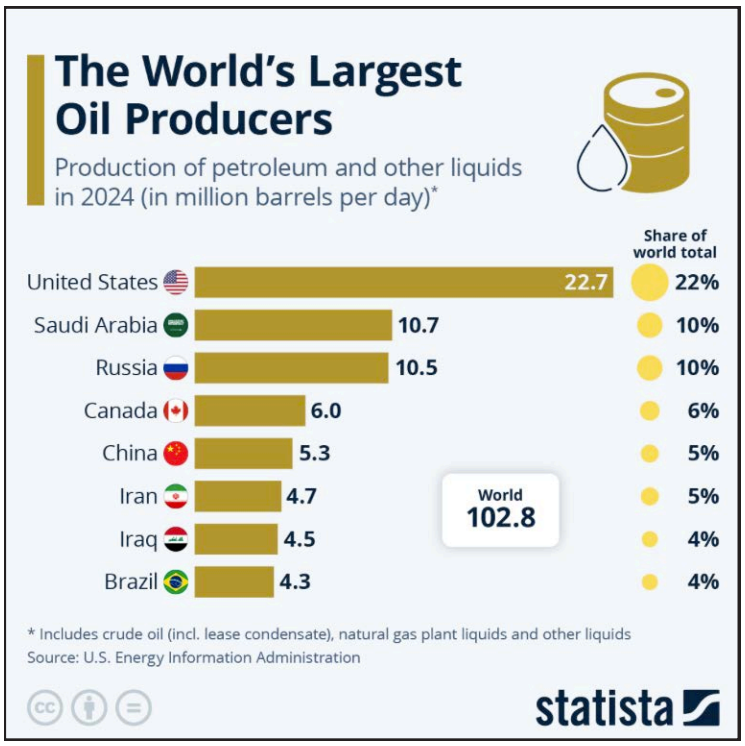


Figura 4. Mayores productores mundiales 2026[39]. Fuente: U. S. Energy Information Administration. Statista

La paradoja del exceso coyuntural de oferta

El auge del *shale oil* estadounidense, impulsado por precios superiores a los 90 dólares por barril, permitió la explotación rentable de yacimientos no convencionales. Esto relanzó la producción, que antes de la guerra de Ucrania se encontraba estancada. La rápida expansión generó un exceso de oferta y tensiones con productores tradicionales como Arabia Saudita y Rusia, que han debido retirar barriles del mercado para sostener los precios. Sin estas restricciones, el precio del crudo tendería a niveles que harían que gran parte de la producción de *shale oil* dejara de ser comercialmente viable.

En este sentido, expertos como Berman[40], advierten que el potencial de crecimiento del gas de esquisto en los Apalaches (Marcellus) y la cuenca del Pérmico ya muestra límites

[39] STATISTA. *The world's largest oil producers.* Fuente: U. S. Energy Information Administration. 9 de marzo 2026. Disponible en: https://www.statista.com/chart/16274/oil-producing-countries/
[40] BERMAN, A. *Complexity's Revenge: Electric Power and AI*. Art Berman Energy Analysis. 2026. Disponible en: https://www.artberman.com/blog/complexitys-revenge-electric-power-and-ai/

estructurales. Los escenarios más plausibles apuntan a que estos recursos alcanzarán una meseta productiva en la primera mitad de la década de los 2030, seguida de un declive progresivo.

Sanciones, conflictos y el nuevo orden energético

Las sanciones impuestas a Rusia por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) tras la invasión de Ucrania han generado un efecto adverso: en lugar de debilitar únicamente la economía rusa, han impactado en la estabilidad global. La captura de reservas de gas de Catar y Estados Unidos por parte de Europa dejó a países sin suministro, situación que Rusia aprovechó para redirigir sus flujos y ofrecer hidrocarburos a precios competitivos y estables. A partir de este momento se ha impulsado un reordenamiento del mercado que está creando un nuevo orden mundial que unifica a todos aquellos países insatisfechos con la denominada «dominación occidental», consolidando un bloque euroasiático que busca activamente alternativas al petrodólar y que se refuerza ahora con la guerra con Irán.

Los países miembros de la OPEP concentran alrededor del 80 % de las reservas probadas de petróleo del mundo[41,42], lo que refleja una elevada concentración geográfica de los recursos. A través de la cooperación ampliada OPEP+, que incluye a grandes productores como Rusia o Kazajistán, este grupo mantiene una influencia significativa sobre la oferta mundial de crudo y, por tanto, sobre la seguridad energética de las principales economías importadoras, como Europa, Japón, China y Estados Unidos.

La vulnerabilidad de Europa y la crisis del gas

La Unión Europea enfrenta un riesgo existencial tras la ruptura de su relación energética con Rusia. La sustitución del gas de bajo coste por gasoducto por el caro LNG (gas natural licuado) estadounidense ha provocado, junto con los precios altos del diésel, una desindustrialización silenciosa en potencias como Alemania. La industria química y

[41] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *World Energy Outlook 2025*. IEA Publications, 2025. Disponible en: https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2025
[42] OPEC. *Annual Statistical Bulletin 2025*. OPEC Publications, 2025. Disponible en: https://asb.opec.org/

metalúrgica europea no puede competir con regiones donde la energía es tres o cuatro veces más barata. Para 2030, la UE podría depender en un 80 % del LNG de EE. UU.[43], quedando a merced de la política y la demanda interna de dicho país.

Límites materiales y tecnológicos de la transición energética

A pesar del rápido crecimiento de las energías renovables, su peso en el balance energético global sigue siendo limitado. Solo alrededor del 20 % del consumo energético mundial corresponde a electricidad y, de esta, aproximadamente el 30 % se genera a partir de fuentes renovables (principalmente solar, eólica e hidroeléctrica), mientras que el resto procede sobre todo de combustibles fósiles y energía nuclear. En consecuencia, cerca del 80 % del consumo energético mundial sigue dependiendo de combustibles fósiles, petróleo, gas y carbón. Aunque existe un amplio potencial de electrificación, algunos sectores, como la aviación o industrias de alta intensidad energética como la petroquímica, requieren densidades energéticas para las que aún no existen alternativas competitivas a gran escala.

La transición energética enfrenta desafíos que a menudo son subestimados en las proyecciones más optimistas. Estudios que modelan la sustitución total del sistema fósil[44], manteniendo los niveles de consumo proyectados, indican la necesidad de una expansión exponencial de la energía renovable no solo en capacidad fotovoltaica y eólica, sino también en la producción de hidrógeno y la fabricación de vehículos eléctricos. Sin embargo, el despliegue de energías renovables por sí solo no sería suficiente. Cubrir la demanda requeriría duplicar la capacidad hidroeléctrica y nuclear mundial, lo que implicaría una fuerte presión sobre el ecosistema industrial, enormes requerimientos de capital y una mayor dependencia del uranio, recurso concentrado en pocos países, además de intensificar los desafíos asociados a la gestión de residuos radiactivos a muy largo plazo.

[43] INSTITUTE FOR ENERGY ECONOMICS AND FINANCIAL ANALYSIS (IEEFA). *Global LNG Outlook*. 2024. Disponible en: Global LNG Outlook 2024-2028 | IEEFA

[44] MICHAUX, S. *Assessment of the Extra Capacity Required of Alternative Energy Electrical Power Systems to Completely Replace Fossil Fuels*. Geological Survey of Finland, 2021. Disponible en: https://tupa.gtk.fi/raportti/arkisto/42_2021.pdf

Incluso con este despliegue no sería suficiente; el sistema también necesitaría biocombustibles para la aviación y el transporte pesado[44], que compiten con la seguridad alimentaria, la disponibilidad de tierras cultivables y el consumo de recursos hídricos.

Además, el despliegue de tecnologías limpias exige una expansión masiva de la producción de minerales críticos como el cobre, el litio, el níquel, el cobalto, el grafito y las tierras raras, necesarios para satisfacer la demanda proyectada, lo que llevará a multiplicar la producción actual entre siete y diez veces. Estos minerales son esenciales no solo para la transición energética, sino también para la tecnología digital, la computación y la industria militar. La convergencia de estos sectores en expansión aumenta las vulnerabilidades estructurales asociadas a la disponibilidad limitada de recursos y a su alta acumulación territorial.

En términos de distribución, el mapa de los principales yacimientos muestra una elevada concentración geográfica: China, por ejemplo, domina la producción de tierras raras y grafito, mientras que Chile lidera la de litio, pero el control más decisivo se encuentra en el procesamiento y en la cadena de valor global (figura 5)[45].

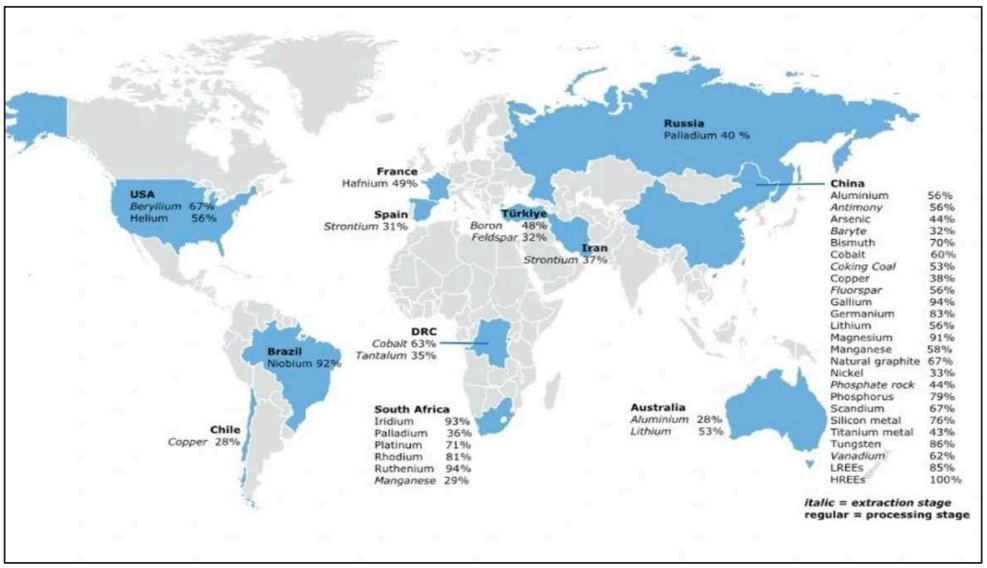


Figura 5. Países con la mayor cuota de producción de materias primas críticas. Fuente: United States Geological Survey, USGS 2024.

[45] UNITED STATES GEOLOGICAL SURVEY (USGS). *Mineral Commodity Summaries 2025*. 2025. Disponible en: https://www.usgs.gov/centers/national-minerals-information-center/mineral-commodity-summaries

Desde el 2000, China, consciente de su dependencia de combustibles fósiles, desarrolló una estrategia a largo plazo que abarca desde la geología hasta la tecnología de procesamiento en toda la cadena de valor de los minerales críticos, lo que le ha permitido concentrar cerca de la mitad de la capacidad renovable mundial. Su competitividad no se basa únicamente en salarios bajos, sino en innovación y automatización. China ha replicado el modelo que Estados Unidos aplicó al petróleo en el siglo XX: no solo controlar el recurso, sino también el ecosistema industrial y tecnológico asociado.

Por último, y al igual que ocurre con el petróleo, la minería de minerales críticos plantea graves desafíos éticos y ecológicos, entre ellos la deforestación, el estrés hídrico, la explotación laboral y el desplazamiento de comunidades. Estos impactos se registran en diversas regiones del mundo, como el Amazonas, Indonesia y Filipinas[46], la República Democrática del Congo[47], el triángulo del litio (Argentina, Chile, Bolivia), Australia o Madagascar. En definitiva, la transición energética enfrenta desafíos tecnológicos, materiales, geopolíticos y socioambientales que cuestionan la viabilidad de los escenarios teóricos optimistas de despliegue acelerado. Mantener el crecimiento ilimitado mediante una simple sustitución tecnológica es inviable[48].

Distribución desigual de recursos, impacto en conflictos globales y tablero global

Actualmente existen más de 50 conflictos armados activos en el mundo[49], la mayoría vinculados al control de energía y materias primas. Esta «guerra por los recursos» se concentra en varios ejes, entre ellos:

- Rusia-Ucrania: la disputa se centra en hidrocarburos, minerales estratégicos y capacidad agrícola. La soberanía sobre el suelo cultivable es un factor de ventaja

[46] AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI). *Powering Change: Principles for Businesses and Governments in the Battery Value Chain*, 2022.Disponible en: https://www.amnesty.org/es/documents/act30/3544/2021/es/
[47] AMNISTÍA INTERNACIONAL (AI). *República Democrática del Congo: La minería industrial de cobalto y cobre para baterías recargables está dando lugar a graves abusos*. 2023. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/latest/news/2023/09/drc-cobalt-and-copper-mining-for-batteries-leading-to-human-rights-abuses/
[48] BERMAN, Art. «The Race to the Bottom». 15 Jan. 2026. Disponible en: https://www.artberman.com/blog/the-race-to-the-bottom/
[49] ORGANIZACIÓN MUNDIAL POR LA PAZ (OMPP). *Mapa global de conflictos: Guerras por recursos y materias primas*. 2026. Disponible en: https://worldpeaceorganization.org/

- competitiva ante previsibles crisis alimentarias de una agricultura dependiente de los combustibles fósiles (fertilizantes, maquinaria)[50].
- Oriente Medio: Estados Unidos, Israel, Arabia Saudita e Irán lideran la lucha por petróleo, gas, uranio y otras materias primas. Israel actúa como un aliado estratégico clave para Estados Unidos en una región que concentra las grandes reservas remanentes de hidrocarburos, lo que la convierte en un espacio fundamental para garantizar el acceso a flujos de crudo, gas y minerales, especialmente ante la disminución o insuficiencia de las reservas internas estadounidenses. En este contexto, se prevé que la conflictividad en la región persista, de una forma u otra, y no tenga un final cercano[51].
- África subsahariana: la competencia por coltán (República Democrática del Congo), uranio y oro (Níger, Burkina Faso, Mali) y oro e infraestructuras petroleras (Sudán), entre otros, genera inestabilidad y pobreza endémica. La limitada eficacia de la diplomacia europea y los precios asimétricos han favorecido la influencia de Rusia y China, aumentando la presencia de actores paraestatales[52,53,54].
- Venezuela: EE. UU. necesita petróleo pesado para mantener operativas sus refinerías y petroquímicas.

La seguridad global depende de la gestión de la escasez, y las potencias adoptan estrategias diferenciadas. China, como «electroestado», avanza hacia una transformación limpia estructural, mientras asegura la diversificación de contratos competitivos y a largo plazo de combustibles fósiles para sostener su transición energética. Rusia, basando su influencia en el control físico territorial de energía, minerales y suelo, se posiciona como proveedor alternativo al bloque occidental al redirigir flujos hacia el Este y el Sur Global.

[50] TURIEL, A. *¿El final de las estaciones?*, 2024. Disponible en: https://viruseditorial.net/libreria/el-final-de-las-estaciones/
[51] Opinión de la autora.
[52] UK PARLIAMENT, RESEARCH BRIEFINGS. *Conflict Minerals and Africa's Resource Curse*. 2024. Disponible en: https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-10089/CBP-10089.pdf
[53] ATLANTIC COUNCIL. *Illicit Mineral Supply Chains Fuel the DRC's M23 Insurgency*. 2024. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/blogs/energysource/illicit-mineral-supply-chains-fuel-the-drcs-m23-insurgency/
[54] DEUTSCHE WELLE. *Critical Minerals Contribute to Instability in Africa*. 2025. Disponible en: https://www.dw.com/en/africa-critical-minerals-mining-instability-drc-rwanda-m23-conflict-graphics-v2/a-73876380

Estados Unidos mantiene un modelo de «petroestado», con una economía anclada en los hidrocarburos y políticas intervencionistas orientadas a asegurar recursos estratégicos. La UE, por su parte, apuesta por la electrificación sin soberanía de recursos, con alta dependencia de minerales críticos y de renovables que complementan, pero no sustituyen, la energía fósil, de la que sigue dependiendo mayoritariamente y que no posee.

Conclusiones: el fin de la energía barata

La evidencia geológica y geopolítica indica que el desafío central de nuestras sociedades no es solo la crisis climática o el cambio tecnológico, sino la gestión de una escasez de energía de alta densidad y bajo coste.

La era del petróleo barato impulsó el modelo económico de crecimiento y el aumento continuo del consumo energético, pero los hidrocarburos muestran señales de declive y no existe una fuente con el poder calorífico y la versatilidad de los combustibles fósiles capaz de reemplazarlos completamente, lo que marca límites al modelo actual.

Las energías renovables añaden capacidad, pero no sustituyen a los combustibles fósiles. Es el propio modelo económico, basado en el aumento de la demanda energética y el crecimiento ilimitado, el que impide abandonar los hidrocarburos y reproduce, para las nuevas energías, un sistema centralizado que mantiene la dependencia de cadenas globales, reduce la soberanía energética local y agrava la crisis de biodiversidad.

La concentración de los recursos fósiles y minerales críticos necesarios para las transformaciones renovables, digitales y militares, redefine el mapa del poder y es el origen de la mayoría de los conflictos armados y de las desigualdades crecientes. Además, la inacción climática tiene costes para países y gobiernos: fenómenos ambientales extremos, deterioro de la salud por la contaminación del aire y del agua, calor extremo y riesgos para la seguridad energética y alimentaria.

En este contexto, la transición energética no puede limitarse a un simple cambio de fuentes. La idea de mantener el modelo de crecimiento basado en el consumo ilimitado mediante una simple sustitución de energías es físicamente inviable. También se subestima que la disponibilidad y el coste de la energía procedente del petróleo y el gas

puedan convertirse en una restricción económica significativa antes del final de la década, afectando especialmente a regiones dependientes de las importaciones como Europa.

La transición efectiva solo ocurrirá con una adaptación realista a una realidad de recursos finitos y menor disponibilidad energética. Acelerar las renovables y la innovación es necesario, pero también lo es repensar cómo utilizamos la energía y cómo sostener sociedades prósperas y justas en ese nuevo escenario.

Con una salida ordenada, pero imparable, de los combustibles fósiles, la transición solo será posible si se deja atrás un modelo económico que desperdicia energía y se transforman los patrones de producción, consumo y distribución. En ese camino, podremos recuperar el control sobre nuestra energía y nuestras vidas, con aire más limpio, mejor salud y un futuro más justo. Prepararnos desde ahora es clave; de lo contrario, el sistema no será rentable para nadie y la escasez profundizará aún más las desigualdades.

*Ana Serrano Oñate**
Geóloga, consejera independiente, experta en energía,
exdirectiva internacional de Equinor

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

49/2026 4 de mayo de 2026



Sergio Soler Porras *

La agricultura como eje de la nueva geopolítica

La agricultura como eje de la nueva geopolítica

Resumen:

Durante años, la agricultura ha jugado un papel secundario en la configuración del tablero geopolítico. La tecnología y la energía han monopolizado este debate. La agricultura, percibida como un sector tradicional y falto de innovación, parecía ajena a los grandes equilibrios de poder global. En el último lustro, esa realidad ha cambiado. En la geopolítica del siglo XXI, la agricultura está recuperando su función como vector de poder, instrumento de política exterior y como un componente decisivo de la estabilidad interna de los países y, por ende, como un factor electoral y de legitimidad política. Con esta perspectiva, la reconfiguración del orden internacional está impulsando a las principales potencias a redefinir su posición ante un escenario en el que la alimentación vuelve a ser, como en las grandes crisis del pasado, un factor de poder y supervivencia.

Palabras clave:

Agricultura, soberanía alimentaria, geopolítica, nodos y vectores de poder.

*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.

Agriculture as the cornerstone of modern geopolitics

Abstract:

For years, agriculture has played a secondary role in shaping the geopolitical landscape. Technology and energy monopolized this debate. Agriculture, perceived as a traditional sector lacking innovation, seemed detached from the major balances of global power. This reality has changed. In modern geopolitics, agriculture is regaining prominence as a source of influence, a tool of foreign policy, a key pillar of domestic stability, and consequently, a relevant factor in electoral outcomes and political legitimacy. From this perspective, the reshaping of the international order and the creation of new multipolar alignments are pushing major powers to reassess their positions in a context where food security, as in past crises, stands at the centre of power and survival.

Keywords:

Agriculture, food sovereignty, geopolitics, nodes and vectors of power.

Introducción

Durante años, la agricultura ha jugado un papel secundario en la configuración del tablero geopolítico. La tecnología y la energía han monopolizado este debate. La agricultura, percibida como un sector tradicional y falto de innovación, parecía ajena a los grandes equilibrios de poder global. La narrativa dominante situaba la innovación tecnológica en Silicon Valley, la energía en Oriente Medio, las materias primas en África e Iberoamérica y la manufactura en Asia. El campo, en cambio, parecía condenado a permanecer en un lugar secundario como proveedor silencioso, estable y aparentemente alejado de los grandes equilibrios de poder internacionales.

En los últimos años, esa realidad ha cambiado.

La agricultura ha entrado en el corazón de la competencia geopolítica global. Y lo ha hecho, además, en un contexto en el que las grandes potencias ya no compiten por territorios, sino por los vectores que configuran una civilización: energía, datos y, de manera cada vez más evidente, alimentos.

Este reposicionamiento viene provocado por las disrupciones de los últimos años derivadas de la pandemia y la consiguiente ruptura de las cadenas globales de valor, los conflictos bélicos y las sucesivas tensiones comerciales, así como por la crisis climática y la transición energética. En este contexto, la agricultura está aumentando su relevancia como factor económico y geopolítico, instrumento de política exterior y como un elemento relevante para la estabilidad social de los países y, por ende, como un factor con incidencia potencial en los comportamientos electorales y en la percepción de la legitimidad institucional.

Así, en este nuevo marco, un cargamento de soja puede alterar mercados enteros, un tratado comercial puede desatar protestas sociales y un algoritmo aplicado al riego o a la producción genética de alimentos tiene la capacidad de decidir quién mantiene su ventaja estratégica y quién la pierde.

Este es el terreno sobre el que se está abonando la nueva geopolítica de los alimentos, y cada país lo está descubriendo a su manera: Estados Unidos a través de su relación

con China; la Unión Europea mediante las revueltas agrarias; y Argentina y Brasil[1] a través de su creciente importancia para la seguridad alimentaria de terceros países, por citar algunos ejemplos.

Con esta perspectiva, los procesos de reconfiguración del orden internacional y el surgimiento de una nueva estructura multipolar están impulsando a las principales potencias a redefinir su posición ante un escenario en el que la alimentación vuelve a ser, como en las grandes crisis del pasado, un factor relevante para la resiliencia económica y la seguridad de los Estados.

Con ello en mente, podemos afirmar que la geopolítica está experimentando una transición desde un modelo de interacción determinado por factores tecnológicos hacia otro en el que las *commodities* agrícolas empiezan a determinar esas relaciones.

La agricultura como instrumento diplomático y configurador del equilibrio de poder

La soja constituye un caso representativo de estas transformaciones. Lo que antes era un cultivo industrial ha pasado a ser un instrumento con una importante relevancia estratégica en las relaciones internacionales. Así quedó evidenciado en 2018, a raíz de la guerra comercial iniciada durante el primer mandato de Donald Trump. Cuando Washington decidió imponer restricciones al comercio chino, Pekín decidió responder modulando sus compras de soja, infligiendo así un daño económico directo a los agricultores estadounidenses, una base electoral crucial del Partido Republicano.

Lo que parecía una represalia puntual sugirió la existencia de un patrón de comportamiento comercial con posibles implicaciones geopolíticas. China entendió que el alimento es un instrumento de política internacional. Al desplazar sus compras de soja hacia otros productores, como Brasil o Argentina, podía generar presiones económicas indirectas sobre la economía estadounidense.

[1] «Brasil logra exportaciones récord en 2025 pese a aranceles de Trump», *Bloomberg*. 6 de enero de 2026. https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-01-06/brasil-logra-exportaciones-record-en-2025-pese-a-aranceles-de-trump
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 16 de marzo de 2026.

Desde entonces, el patrón se ha repetido. La reactivación de la guerra arancelaria anunciada por Donald Trump en el 2025 ha reavivado esta estrategia, en la que Pekín ha decidido paralizar sus compras de soja estadounidense[2]. Un aspecto que, pese a ser notorio, no ha acaparado tantos titulares como la decisión del gigante asiático de restringir sus exportaciones de tierras raras. Esta decisión ha tenido un impacto económico relevante en el sector agrícola estadounidense —caída del precio de la soja y repunte de las bancarrotas agrícolas— y, pese a los intentos de la Casa Blanca por mitigar la crisis, hoy en día el mercado no ha vuelto a la normalidad[3].

Ni siquiera después del encuentro en Busán entre Xi Jinping y Trump en el que se anunció que China retomaba sus compromisos de compra de soja estadounidense[4]; un encuentro que, en gran medida, se produjo por la presión ejercida por las organizaciones agrícolas estadounidenses[5] y la cercanía de los *midterms*. Y es que buena parte de la estrategia de los republicanos para mantener su representatividad en el Congreso pasa por asegurar el voto del campo.

Por ello, consciente de que la agricultura, además de ser un pilar económico, es un vector electoral decisivo, el primer año de mandato del presidente Trump ha estado centrado en la renegociación y firma de acuerdos comerciales encaminados a proteger y promocionar los intereses del sector agrícola estadounidense. En este apartado destacan: (1) la declaración conjunta sobre el marco para un acuerdo entre Estados Unidos y Argentina sobre comercio e inversión recíprocos, que entre otros aspectos otorgará acceso preferencial a los productos agrícolas estadounidenses en Argentina[6]; (2) el acuerdo arancelario entre la UE y Estados Unidos, que imponía un arancel del 15 % a la mayoría de las exportaciones agrícolas europeas al país y otorga un acceso

[2] PETERSON INSTITUTE FOR INTERNATIONAL ECONOMICS. «China no longer buys US exports: Drawing the right lessons for the next Trump-Xi deal». March 3, 2026. https://www.piie.com/blogs/realtime-economics/2026/china-no-longer-buys-us-exports-drawing-right-lessons-next-trump-xi

[3] REUTERS. «China buys at least 14 cargoes of U.S. soybeans for Dec–Jan shipment, traders say». November 17, 2025. https://www.reuters.com/world/asia-pacific/china-buys-least-14-cargoes-us-soybeans-dec-jan-shipment-traders-say-2025-11-17/

[4] THE DAILY STAR. «China's largest US soybean buy in two years buoys prices». November 23, 2025. https://www.thedailystar.net/business/global-economy/news/chinas-largest-us-soybean-buy-two-years-buoys-prices-4042016

[5] BELSIE, L. «Soybean bailout? Hard-hit farmers want China trade more than Trump aid», *The Christian Science Monitor.* October 15, 2025. https://www.csmonitor.com/Business/2025/1015/soybean-farmers-trump-bailout-china

[6] THE WHITE HOUSE. «Joint statement on framework for a United States-Argentina agreement on reciprocal trade and investment». November 13, 2025. https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/2025/11/joint-statement-on-framework-for-a-united-states-argentina-agreement-on-reciprocal-trade-and-investment/

preferencial al mercado europeo para una amplia gama de productos agrícolas estadounidenses[7]; (3) el anuncio de que la Casa Blanca eliminará los aranceles a la importación de ciertos alimentos procedentes de Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala y El Salvador, bajo acuerdos marco que darán a las empresas estadounidenses un mayor acceso a esos mercados[8]; (4) el levantamiento de las sanciones sobre los fertilizantes potásicos bielorrusos, una medida vinculada a la liberación de presos políticos por parte de Bielorrusia, aliado estratégico de Rusia[9]; (5) y la reciente aprobación de un programa de apoyo financiero para los agricultores estadounidenses por un importe de 12.000 millones de dólares[10].

Europa: tensiones regulatorias y estratégicas

En este entorno, la Unión Europea se enfrenta a un contexto institucional y comercial complejo. La erosión del multilateralismo y el auge del proteccionismo global han llevado a Bruselas a reforzar su estrategia de acuerdos bilaterales para asegurar el acceso preferencial a mercados clave. El CETA con Canadá, el JEFTA con Japón y el Acuerdo Interino de Comercio entre la UE y el Mercosur se interpretan como movimientos orientados a garantizar posiciones en un contexto comercial incierto. Sin embargo, esta estrategia genera tensiones internas.

La negociación del acuerdo arancelario entre Estados Unidos y la UE, percibido por parte del sector agrario como una imposición unilateral que sacrifica al campo europeo a cambio de ventajas en otros sectores económicos[11], ha intensificado el malestar entre agricultores, sindicatos y organizaciones rurales. Las preocupaciones giran en torno a la

[7] DIRECTORATE-GENERAL FOR TRADE AND ECONOMIC SECURITY. «Joint statement on a United States-European Union framework on an agreement on reciprocal, fair and balanced trade», *European Commission*. August 21, 2025. https://policy.trade.ec.europa.eu/news/joint-statement-united-states-european-union-framework-agreement-reciprocal-fair-and-balanced-trade-2025-08-21_en

[8] REUTERS. «Trump cuts tariffs on beef, coffee and other foods as inflation concerns mount». November 14, 2025. https://www.reuters.com/business/trump-cuts-tariffs-beef-coffee-other-foods-inflation-concerns-mount-2025-11-14/

[9] BLOOMBERG. «Belarus pardons 123 prisoners as US lifts potash sanctions». December 13, 2025. https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-12-13/belarus-pardons-123-prisoners-as-us-lifts-potash-sanctions

[10] U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. «Trump Administration announces $12 billion farmer bridge payments for American farmers impacted by unfair market disruptions». December 8, 2025. https://www.usda.gov/about-usda/news/press-releases/2025/12/08/trump-administration-announces-12-billion-farmer-bridge-payments-american-farmers-impacted-unfair

[11] VELINGER, J. «EU farmers slam US trade deal, saying agriculture is 'left behind'», *EU Perspectives*. August 22, 2025. https://euperspectives.eu/2025/08/eu-farmers-slam-us-trade-deal-saying-agriculture-is-left-behind/

pérdida de competitividad de productos agroalimentarios europeos frente a las importaciones estadounidenses libres de ciertos controles sanitarios o medioambientales, al impacto de la pérdida de competitividad sobre la población rural y al riesgo de deslocalización de la producción de alimentos. Esta preocupación y este descontento ya se han visto trasladados a la calle. Las protestas de agricultores en Francia, Polonia, Bélgica, Italia y España no son aisladas, reflejan niveles crecientes de protesta social que podrían influir en la estabilidad institucional.

Con ello en mente, podría incrementarse la presión política sobre las instituciones europeas si la UE no dispone de los recursos necesarios para compensar a los productores afectados. Unos recursos que, de por sí, ya están limitados por el apoyo financiero otorgado a Ucrania y que se traducen en un recorte estimado de un 20 % en los fondos destinados a la Política Agraria Común a partir de 2027. Un hecho al que se suman las críticas por la competencia desleal derivada de la entrada al mercado europeo de productos agrícolas ucranianos[12].

A ello se suma la complejidad de los acuerdos estratégicos con Marruecos, especialmente aquellos que afectan al Sáhara Occidental, en los que se evidencia la necesidad, por parte de la UE, de asegurar determinados suministros agroalimentarios. Pero cada paso en esa dirección genera tensiones jurídicas y diplomáticas que amenazan con convertirse en problemas políticos a medio plazo.

El caso del acuerdo con Mercosur es ilustrativo y constituye otro frente complejo. Su reactivación, impulsada por la necesidad europea de abrir nuevos mercados y responder al acuerdo arancelario con Estados Unidos, ha elevado las esperanzas, pero también las preocupaciones. De hecho, ha generado una fractura en el seno de la UE: los países agrícolas europeos se ven como moneda de cambio en la estrategia industrial europea; cambiar «vacas por coches»[13]. A esta situación se suma la posible competencia desleal que podría surgir en torno a las condiciones ambientales, sanitarias y laborales en las

[12] CORLIN, P. «EU inks agriculture deal with Ukraine even as political divisions remain over vast exports», *Euronews*, October 29, 2025. https://www.euronews.com/business/2025/10/29/eu-inks-agriculture-deal-with-ukraine-even-as-political-divisions-remain-over-vast-exports

[13] FRANCE 24. «Is the EU-Mercosur trade agreement more than a 'cows for cars' deal?», *People & Profit*. January 15, 2026. https://www.france24.com/en/tv-shows/people-profit/20260115-is-the-eu-mercosur-trade-agreement-more-than-a-cows-for-cars-deal

que serían producidos los productos agrícolas del Mercosur. Además, esta actuación podría interpretarse como un síntoma del debilitamiento de la economía europea y de la necesidad del continente de abrirse a nuevos mercados.

Asimismo, conviene mencionar el hecho de que el peso estratégico de Mercosur como proveedor global de alimentos tampoco ha pasado desapercibido para las grandes superpotencias. Al ser capaz de aportar hasta el 60 % de la proteína consumida en el mundo, China y Estados Unidos ya han tejido una extensa red de alianzas con los países de la región, asegurando un suministro continuado de alimentos, así como que sus empresas e instituciones participen como productores en esos países, de tal manera que estas puedan beneficiarse de los acuerdos comerciales que el bloque regional pueda firmar con terceros países.

El precio de los alimentos como termómetro político: cuando la inflación siembra malestar y la transición ecológica encarece la cesta de la compra

El precio de los alimentos ha adquirido un papel relevante como indicador social y económico. Allí donde las grandes transformaciones geopolíticas, climáticas y regulatorias parecían abstractas, el encarecimiento de la cesta de la compra las traduce en una realidad. El resultado es evidente: el sector agrario ha adquirido mayor visibilidad en el debate público, no por estrategia, sino por necesidad, obligando a los gobiernos a responder con ayudas de emergencia[14], ajustes regulatorios[15] o revisiones apresuradas de acuerdos comerciales que afectan directamente a la competitividad del campo europeo.

Aunque la inflación general ha tendido a normalizarse en la eurozona y se sitúa en torno al objetivo del 2 % del Banco Central Europeo, la inflación alimentaria sigue avanzando por encima de esa referencia[16]. Hoy, poner un plato en la mesa cuesta casi un tercio más

[14] EUROPEAN COMMISSION. «Commission Proposes Targeted Review of the Common Agricultural Policy to Support EU Farmers». March 15, 2024. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1493
[15] SIPKA, S., MOORE, B. y STAGIANNI, M. «From Protests to Policy: What Is the Future for EU Agriculture in the Green Transition?», *European Policy Centre*. February 14, 2024. https://www.epc.eu/publication/From-protests-to-policy-What-is-the-future-for-EU-agriculture-57f788/
[16] ESADEECPOL. «Cómo fue la inflación en 2025 para los hogares pobres y ricos en España». 22 de enero de 2026. https://www.esade.edu/ecpol/en/blog/como-fue-la-inflacion-en-2025-para-los-hogares-pobres-y-ricos-en-espana/

que antes de la pandemia. Esta realidad es el resultado de un cúmulo de factores que gradualmente han ido incrementando la presión sobre el sistema agroalimentario.

El primero de esos factores fue el energético. La guerra en Ucrania disparó los precios de los hidrocarburos y de los fertilizantes, elementos básicos para la producción agrícola, trasladando ese *shock* a toda la cadena alimentaria[17].

La segunda es estructural. El aumento de los costes laborales y el repunte de los precios internacionales de las materias primas agrícolas, a su vez, cada vez más expuestos a la volatilidad climática[18]. En este sentido, el cambio climático, lejos de ser un factor externo, contribuye a la transmisión de la presión inflacionaria. Cada cosecha fallida, cada restricción hídrica y cada interrupción logística causada por eventos extremos actúan como un coste indirecto para el consumidor final.

A esta presión se suma una tercera capa, de naturaleza política y regulatoria. La apuesta europea por liderar la descarbonización del sector alimentario introduce costes adicionales que, aunque coherentes con los objetivos climáticos, comprometen aún más la competitividad del sector agroalimentario. La puesta en marcha del Mecanismo de Ajuste en Frontera por Carbono (CBAM, por sus siglas en inglés), diseñado para poner precio a las emisiones incorporadas en productos intensivos en carbono —como los fertilizantes—, se espera que traslade una carga financiera a los importadores de fertilizantes. De hecho, según un reciente informe de S&P Global Ratings, se prevé que los precios de importación podrían aumentar entre un 2 % y un 3 % anual, acumulando un encarecimiento de hasta el 39 % a finales de la próxima década[19].

En paralelo, se abren debates sobre soluciones estructurales que también tienen implicaciones políticas y culturales. La diversificación de proteínas, la promoción de dietas basadas en vegetales o la reducción del consumo de carne en regiones de alto

[17] COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. «How the Russian Invasion of Ukraine Has Further Aggravated the Global Food Crisis». January 22, 2026. https://www.consilium.europa.eu/en/infographics/how-the-russian-invasion-of-ukraine-has-further-aggravated-the-global-food-crisis/

[18] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS, *et al.* «High Food Price Inflation», in *The State of Food Security and Nutrition in the World 2025: Addressing High Food Price Inflation for Food Security and Nutrition*. 2025. https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/de95e011-1af9-4b28-9a07-d8ce61f8aa6c/content/state-food-security-and-nutrition-2025/high-food-price-inflation.html

[19] S&P GLOBAL RATINGS. «Scenario analysis: CBAM could add at least $15 billion to Europe's yearly import bill». November 13, 2025. https://www.spglobal.com/ratings/en/regulatory/article/scenario-analysis-cbam-could-add-at-least-15-billion-to-europes-yearly-import-bill-s101648859?utm_medium=organic&utm_source=social

consumo se presentan como alternativas para aliviar la presión climática y reducir emisiones[20]. Sin embargo, estas propuestas, avaladas por organismos internacionales y por parte de la comunidad científica, chocan con hábitos de consumo, estructuras productivas y equilibrios sociales profundamente arraigados. Cambiar la dieta es también cambiar el modelo agrícola, y ese proceso genera fricciones que no pueden ignorarse.

Así, el precio de los alimentos constituye un punto de intersección en el que confluyen variables ambientales, económicas y sociales. Cada subida de la cesta de la compra es percibida como una señal de fallo del sistema; cada regulación ambiental, como una carga adicional sobre un sector ya tensionado. El riesgo para Europa no es solo económico, sino político: si la transición ecológica se percibe como un proceso que encarece la vida sin ofrecer seguridad ni compensaciones visibles, el apoyo social a este tipo de medidas se erosionará. En este contexto, el precio de los alimentos no es un dato técnico, sino un terreno de disputa donde se juega la aceptación —o el rechazo— del modelo económico y político que se está tratando de construir.

Mientras tanto, en el plano internacional, cobra peso la idea de que el sistema alimentario debe estar en el centro de las negociaciones climáticas, y no al margen. De lo contrario, tal y como transmitió la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático de 2025 (COP30)[21], celebrada en noviembre de 2025 en Belém, Brasil, sin transformar la forma en la que producimos y consumimos alimentos, no será posible cumplir con los objetivos climáticos del Acuerdo de París.

[20] MORACH, B., *et al.* «Food system emissions: Alternative proteins can help climate», *World Economic Forum*. July 13, 2022. https://www.weforum.org/agenda/2022/07/protein-diet-vegan-climate-food-system-decarbonization/
[21] FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. «COP30: FAO brings agrifood systems to the forefront of climate action». November 21, 2025. https://www.fao.org/newsroom/detail/cop30--fao-brings-agrifood-systems-to-the-forefront-of-climate-action/es

La financierización del sector agrícola

Más allá de la producción física de alimentos, el sistema agroalimentario contemporáneo depende en parte de una estructura financiera global que determina qué se cultiva, cómo se financia y quién puede resistir una crisis[22]. En este nivel, el control del riesgo financiero puede influir en las condiciones de producción agrícola. Y quien controla el riesgo controla, en última instancia, la viabilidad del productor. En definitiva, se convierte en un nodo de poder.

El acceso a coberturas de riesgo determina qué explotaciones pueden soportar una mala cosecha, una sequía prolongada o un *shock* logístico. Allí donde el seguro desaparece o se encarece, la producción se contrae. Allí donde el crédito se condiciona, el agricultor pierde margen de decisión. La soberanía alimentaria, en este contexto, ya no depende únicamente del acceso a la tierra o al agua, sino de la capacidad de financiar la incertidumbre.

A estos vectores se suma el papel estratégico de las multinacionales agrarias dedicadas a la producción de productos fitosanitarios. Estas compañías no solo suministran productos: concentran propiedad intelectual, fijan estándares productivos y condicionan rendimientos a escala global.

Ante esta situación, en los últimos años, China ha acelerado la adquisición de este tipo de multinacionales[23], integrándolas en su estrategia de seguridad alimentaria. Esta dinámica puede entenderse como una forma de conquista agrícola indirecta: sin adquirir tierras, se controla la capacidad productiva de millones de hectáreas a través del dominio de los suministros, la tecnología y la financiación asociada.

Con todo ello, se puede afirmar que las finanzas y los seguros conforman un nodo de poder silencioso, pero estructural. Quien controla el capital y el riesgo no necesita poseer la tierra para determinar qué se cultiva, cómo se cultiva y quién puede seguir produciendo.

---

[22] RYAN ISAKSON, S., CLAPP, J. & STEPHENS, P. «The financialization of agricultural commodities: implications for food security», Chapters, in: Martin Caraher & John Coveney & Mickey Chopra (eds.), *Handbook of Food Security and Society*, chapter 14. Edward Elgar Publishing, 2023, pp. 202-214.

[23] «China aprueba la compra de la firma suiza de semillas y pesticidas Syngenta por ChemChina», *El País*. 12 de abril de 2017. https://elpais.com/economia/2017/04/12/actualidad/1492005616_684779.html

La biotecnología y la IA: el nuevo territorio de la competencia

La biotecnología y la inteligencia artificial están adquiriendo una creciente relevancia en la competencia agrícola internacional[24]. La agricultura del futuro ya no se decide únicamente por la extensión de la superficie cultivada o por el acceso al agua, sino por la capacidad de incorporar conocimiento, datos y tecnología en cada hectárea. La batalla decisiva se desarrolla en entornos de investigación científica, centros de datos y plataformas digitales que, como en el caso anterior, también determinan qué se cultiva, cómo se cultiva y a qué coste.

China ha mostrado una adaptación temprana de esta orientación estratégica. Mientras durante décadas el país fue percibido como vulnerable en materia alimentaria, hoy está reconfigurando su sistema agrícola con una lógica industrial y tecnológica que busca reducir incertidumbres y controlar la volatilidad de los precios[25]. Estados Unidos avanza en la misma dirección, reordenando su aparato productivo con herramientas digitales y biotecnológicas[26] para preservar su competitividad. Europa, en cambio, presenta un ritmo de adopción más gradual en comparación con otras regiones, atrapada entre la necesidad de innovar y un entramado regulatorio que ralentiza la adopción de soluciones disruptivas, aunque el anuncio del *Biotech Act*[27] —y otros expedientes legislativos que lo complementan— y el impulso del Banco Europeo de Inversiones a la agricultura y a la bioeconomía apuntan a una aceleración de esta tendencia[28].

Con esta perspectiva, la edición genética, la robotización de tareas que antes requerían decenas de trabajadores y la inteligencia digital aplicada a la gestión hídrica, al uso de

[24] WORLD ECONOMIC FORUM. «How agricultural intelligence can revolutionize farming». January 2026. https://www.weforum.org/stories/2026/01/ai-agricultural-intelligence-revolutionize-farming/
[25] INNOVATION CENTRE DENMARK. «How China protects food security amid global challenges». 2025. https://icdk.dk/insights-ogamp-cases/chinas-grain-production-and-food-security
[26] U. S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. *Biotechnology*. USDA, https://www.usda.gov/farming-and-ranching/plants-and-crops/biotechnology
[27] EUROPEAN COMMISSION, Directorate-General for Health and Food Safety. *Proposal for a Regulation to establish measures to strengthen the Union's biotechnology and biomanufacturing sectors (European Biotech Act)*. December 16, 2025. https://health.ec.europa.eu/publications/proposal-regulation-establish-measures-strengthen-unions-biotechnology-and-biomanufacturing-sectors_en
[28] EUROPEAN INVESTMENT BANK. «€3 billion of EIB Group financing announced for farmers and bioeconomy». 2024. https://www.eib.org/en/press/all/2024-497-eur3-billion-of-eib-group-financing-announced-for-farmers-and-bioeconomy?lang=es

fitosanitarios y fertilizantes[29] y al control predictivo de cosechas se sitúan como vectores clave de la transformación tecnológica que está experimentando la industria alimentaria. Los países que logren integrar estos sistemas podrían mejorar su posición competitiva. Los que no lo hagan, dependerán de tecnologías externas, con todas las vulnerabilidades que ello implica.

Con estas innovaciones tecnológicas, un país como China está consiguiendo aplacar la espiral inflacionaria que está afectando a los alimentos en la gran mayoría de los países de la OCDE[30]: produce más y más barato. Con esta estrategia, Pekín está alcanzando la autosuficiencia parcial en alimentos clave y, al mismo tiempo, adquiere capacidad para influir en los precios internacionales. Lo que antes era una vulnerabilidad se está convirtiendo en un instrumento de poder. Justo en un momento en el que Europa vive exactamente el fenómeno contrario: unos costes crecientes, una regulación estricta y una inflación alimentaria en aumento que erosiona la confianza social.

En este contexto, resulta necesario que la Unión Europea redoble sus esfuerzos e impulse la competitividad de su sector agrícola. Sin embargo, abrir nuevos enfoques de producción no equivale necesariamente a ganar soberanía. La innovación tecnológica fortalece la cadena de valor alimentaria cuando reduce vulnerabilidades, pero puede debilitarlas cuando introduce dependencias difíciles de revertir, como la tecnológica.

El despliegue de drones, sensores, sistemas de inteligencia artificial agrícola, maquinaria avanzada o semillas mejoradas ha elevado la eficiencia del campo, pero también ha trasladado el control de elementos críticos fuera del terreno productivo. Gran parte de estas tecnologías son importadas; sus componentes, su mantenimiento, su *software* y, sobre todo, la gestión de los datos que generan depende de proveedores externos. Cuando un sistema agrícola descansa sobre tecnología ajena, hereda también las crisis, las decisiones políticas y las prioridades estratégicas de quien la controla.

De hecho, la historia ofrece ejemplos de cómo intervenir un sistema productivo sin comprender todas sus interdependencias puede generar efectos contraproducentes. Por

[29] THE FERTILIZER INSTITUTE. «TFI celebrates recognition of phosphate and potash as critical minerals». November 6, 2025. https://www.tfi.org/media-center/2025/11/06/tfi-celebrates-recognition-of-phosphate-and-potash-as-critical-minerals/

[30] FINANCIAL TIMES. «Food prices have risen a lot more than other stuff since Covid…». October 7, 2025. https://www.ft.com/content/de31dc95-a0cd-432a-b403-f2ff26a6cdb8

citar un ejemplo, a finales de los años cincuenta, China impulsó la eliminación masiva de los gorriones al considerarlos una plaga que consumía cereal[31]. La medida, aparentemente racional desde una lógica productiva, ignoró un factor esencial: esas aves actuaban como pesticida natural al alimentarse de insectos. Su desaparición provocó una explosión de plagas, el colapso de las cosechas y contribuyó a una de las mayores hambrunas del siglo XX. Este acontecimiento refleja un principio que sigue plenamente vigente: cuando se altera un ecosistema —natural o tecnológico— sin control sobre todos sus vectores, la ganancia de eficiencia a corto plazo puede transformarse en una pérdida de resiliencia a largo plazo. En el campo europeo, sustituir dependencias biológicas por dependencias tecnológicas externas, sin soberanía sobre ellas, encierra un riesgo similar, menos visible, pero potencialmente igual de profundo.

A esta capa se suma otra, menos visible, pero igualmente decisiva: la pérdida de diversidad agrícola. Durante siglos, las sociedades cultivaron decenas de plantas esenciales adaptadas a sus climas, suelos y necesidades, mientras que, hoy en día, el sistema alimentario global depende de apenas una docena de cultivos que concentran la producción, el comercio y la investigación. Esta homogeneización ha aumentado la eficiencia, pero ha reducido la resiliencia. Menos diversidad implica mayor exposición a plagas, a eventos climáticos extremos y a interrupciones del suministro[32].

El riesgo último es más profundo y, nuevamente, tiene precedentes históricos que conviene no ignorar. Cuando un territorio pierde capacidad productiva real y comienza a depender estructuralmente del exterior para alimentar a su población, la vulnerabilidad no se limita al plano económico: se extiende al político, al social y al estratégico.

El paralelismo con la caída del Imperio romano resulta especialmente ilustrativo. A partir del siglo II d. C., Roma fue abandonando progresivamente la producción agrícola en la península itálica y en buena parte de sus provincias occidentales, confiando cada vez más en el grano importado desde el norte de África. Aquella dependencia permitió sostener a la población urbana durante décadas, pero también creó una fragilidad

[31] «Cuando Mao Tse Tung declaró guerra a los gorriones y provocó hambruna masiva», *National Geographic Historia*. https://historia.nationalgeographic.com.es/a/cuando-mao-tse-tung-declaro-guerra-a-gorriones-y-provoco-hambruna-masiva_24347

[32] ANDERSON, T. «Seed diversity key to weathering the storms ahead», *Thomson Reuters Foundation*. October 25, 2013. https://news.trust.org/item/20131025114724-s9iqt

estructural: cuando las rutas comerciales se interrumpieron, cuando las provincias productoras se volvieron inestables o cuando el control político de esos territorios se debilitó, Roma quedó expuesta.

Ese riesgo no es ajeno al presente. La Unión Europea se encuentra ya en una situación de dependencia significativa en varios eslabones críticos de su sistema alimentario. Depende de la soja y de los piensos procedentes de Brasil y Estados Unidos para sostener su ganadería; de fertilizantes importados, históricamente de Rusia y Argelia, para mantener el rendimiento de los cultivos; y de frutas y hortalizas de terceros países, especialmente de Marruecos, para abastecer a sus mercados en determinadas campañas. Esta dependencia no es neutral: condiciona la política comercial, limita el margen de maniobra diplomático y debilita la autonomía estratégica europea.

Así, la biotecnología y la inteligencia artificial dejan de ser un debate técnico para convertirse en una cuestión de poder y soberanía. Son la semilla de la nueva geopolítica.

Conclusión y perspectivas

Soberanía alimentaria como política nacional

A raíz de las disrupciones experimentadas durante la pandemia y de la escasez de ciertos productos como consecuencia de los recientes *shocks* geopolíticos, los gobiernos nacionales se han dado cuenta de que la ausencia de colchones estratégicos de alimentos podría convertir cualquier interrupción en la producción o en la distribución en una crisis social. Por ello, en un entorno donde la incertidumbre se ha convertido en la norma, la capacidad de producir y almacenar ciertos alimentos vuelve a ser, como en otras épocas históricas, un instrumento de soberanía y legitimidad política, decisivo para la estabilidad interna de los países[33].

No es casual que Estados Unidos haya decidido incorporar el Departamento de Agricultura (USDA) al Comité de Inversión Extranjera (CFIUS), tratando la tierra, la biotecnología y las cadenas agroalimentarias como activos estratégicos sujetos a

[33] WORLD BANK, FAO, AND WFP. *Strengthening Strategic Grain Reserves to Enhance Food Security*. 2025. https://documents1.worldbank.org/curated/en/099042625211562573/pdf/P504545-488431b2-0565-40f9-852c-e8db32d22559.pdf

escrutinio de seguridad nacional. De hecho, la reciente aprobación del *National Farm Security Action Plan*[34] por la Administración Trump consagra definitivamente esta visión: la agricultura deja de ser una política sectorial para convertirse en política de Estado, al mismo nivel que la defensa o la energía.

Esta lógica no es exclusiva de Washington. En octubre de 2025, el IV Pleno del XX Comité Central del Partido Comunista Chino estableció, como eje central del XV Plan Quinquenal (2026–2030), la modernización agrícola y rural como prioridad estratégica nacional[35], vinculándola directamente al proceso de modernización del país, a la estabilidad social y a la seguridad a largo plazo. La Unión Económica Euroasiática también ha alcanzado un grado de soberanía alimentaria superior al 90 %[36], lo que también pone de relieve el interés fundamental que tienen estos países en controlar la capacidad de producción alimentaria.

Inversión sostenible

En este contexto, Europa no puede permanecer anclada en un enfoque que prioriza la sostenibilidad entendida como restricción. El eje debe desplazarse hacia la producción eficiente, ya que, tal y como han demostrado numerosos estudios, la inversión en productividad agraria —tecnología, mejora genética, gestión de suelos, digitalización y eficiencia en el uso de los recursos— no solo incrementa la rentabilidad y la capacidad productiva, sino que constituye uno de los mecanismos más eficaces para desacelerar el crecimiento de las emisiones agrícolas[37].

Pero el impacto va más allá de lo económico y lo climático. La historia demuestra que los saltos tecnológicos en la agricultura transforman radicalmente a las sociedades que los protagonizan. Cuando una civilización logra liberar mano de obra del campo gracias a

[34] U.S. DEPARTMENT OF AGRICULTURE. «Secretary Rollins continues effort to strengthen national security by defending farm security». July 10, 2025. https://www.usda.gov/about-usda/news/press-releases/2025/07/10/secretary-rollins-continues-effort-strengthen-national-security-defending-farm-security
[35] CHINA DAILY. «Full text: Recommendations of the Central Committee of the Communist Party of China for Formulating the 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development». October 28, 2025. https://www.chinadaily.com.cn/a/202510/28/WS69009c73a310f735438b76b6.html
[36] TASS. «EAEU countries cover 90 % of agriculture production demand — Russian PM». September 30, 2025. https://tass.com/economy/2023159
[37] CORNELL CHRONICLE. «More productive farming lowers global emissions». January 2026. https://news.cornell.edu/stories/2026/01/more-productive-farming-lowers-global-emissions

aumentos sostenidos de productividad, no solo produce más alimentos, sino que reorganiza su estructura social, especializa a su población y redefine su capacidad de poder. Así ocurrió en el Neolítico[38], cuando la aparición de la agricultura permitió almacenar excedentes, liberar a los antiguos cazadores de la producción directa de alimentos y convertirlos en mano de obra especializada, incluida la militar.

Con esta lógica, resulta imprescindible que Europa —y España en particular— impulse de forma decidida el emprendimiento agrícola del mismo modo que, en la última década, todos los partidos políticos han promovido el ecosistema *startup* como motor de modernización económica. El campo necesita capital, talento, narrativa y prestigio, por lo que hacer del emprendimiento agrícola algo innovador y atractivo no es una cuestión estética, sino una condición necesaria para garantizar la soberanía alimentaria en el siglo XXI.

Política local y factor electoral

El regreso del alimento al centro de la geopolítica coincide con una transformación silenciosa especialmente relevante en las sociedades desarrolladas. El aumento sostenido de los precios de los alimentos, unido a una mayor conciencia colectiva sobre la necesidad de mantener una correcta alimentación, está empezando a modificar los comportamientos de consumo[39]. Cada vez más ciudadanos, tanto en el ámbito rural como urbano, se plantean recuperar algún grado de autonomía productiva: huertos domésticos, agricultura comunitaria, cultivos urbanos en azoteas o espacios compartidos. Lejos de ser una moda marginal, esta tendencia empieza a ser interpretada por las administraciones regionales y locales como una herramienta política. De hecho, cada vez más gobiernos municipales están comenzando a diseñar e incluir políticas de agricultura urbana en sus programas electorales que combinan acceso a alimentos

[38] AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. *Las generaciones de guerras: guerras de primera generación (I)*. Documento de Análisis núm. 54/2015, Instituto Español de Estudios Estratégicos. 25 de noviembre de 2015. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2015/DIEEEA54-2015_GeneracionesdeGuerras_xlx_FAFM.pdf

[39] PWC ESPAÑA. «Consumidores: mayor compatibilidad entre alimentación saludable, cercana y sostenible». October 15, 2025. https://www.pwc.es/es/sala-prensa/notas-prensa/2025/consumidores-compatibilidad-alimentacion-saludable-cercana-sostenible.html

frescos, regeneración de espacios verdes y fortalecimiento de los vínculos entre distintas comunidades[40].

Desregulación

En esta misma línea, a nivel nacional y europeo, todo apunta a que en los próximos años se abrirá un proceso de simplificación administrativa en el sector alimentario con el objetivo de aliviar costes y contener el precio final de los alimentos. Este movimiento responde tanto a la presión social derivada de la inflación como a la necesidad política de sostener la competitividad del campo en un entorno cada vez más tensionado. Sin embargo, este vector puede intensificarse y adquirir una dimensión geopolítica más profunda con la posible desregulación de los organismos modificados genéticamente (GMO, por sus siglas en inglés) en Estados Unidos. No sería sorprendente que la Administración Trump avanzara hacia la eliminación de buena parte de las regulaciones medioambientales[41] y promoviera activamente la biotecnología agrícola como pilar de la competitividad y de la seguridad nacional, reforzando así la posición de las grandes multinacionales estadounidenses que dominan el sector.

Dependencias

Este giro, aunque potencialmente eficaz en términos de productividad y reducción de costes a corto plazo, encierra un riesgo estratégico que no debe subestimarse. La adopción masiva de semillas genéticamente modificadas, protegidas por derechos de propiedad intelectual y dependientes de paquetes tecnológicos cerrados, puede generar una nueva forma de dependencia estructural para los agricultores. Lo que en un primer momento se presenta como una ganancia de eficiencia puede convertirse, a medio plazo, en una pérdida de autonomía productiva, reduciendo la capacidad de decisión del productor y trasladando el control del sistema alimentario hacia quienes dominan la producción de estas semillas. Así,

[40] FARMONAUT. *Urban Agriculture Europe 2025: Essential trends*. 2025. https://farmonaut.com/europe/urban-agriculture-europe-2025-essential-trends

[41] KROLL, E. «Deregulation in 2025: What food, beverage companies need to know», *SupplySide Food & Beverage Journal*. February 11, 2025. https://www.supplysidefbj.com/food-beverage-regulations/deregulation-in-2025-what-food-beverage-companies-need-to-know

en un escenario en el que la soberanía alimentaria vuelve a ser un factor de poder, la disyuntiva entre competitividad inmediata y resiliencia a largo plazo se perfila como uno de los principales dilemas estratégicos de la próxima década.

Gestión hídrica

Por último, pero no menos importante, conviene resaltar cómo el agua ha sido históricamente un vector central de poder. Los imperios hídricos de Egipto y Mesopotamia surgieron gracias a la capacidad de controlar y distribuir los recursos fluviales, asegurando cosechas y estabilidad social. Hoy, la gestión eficiente del agua sigue siendo determinante para la seguridad alimentaria y la influencia geopolítica[42]. Países que dominan sus sistemas hídricos, como Israel en ciertos regadíos estratégicos o China con sus grandes proyectos de irrigación, adquieren ventajas significativas sobre aquellos dependientes de recursos externos.

Así, el retorno del alimento como nodo de poder no es una anomalía, sino una constante que reaparece en momentos de transición sistémica, y como en tantas otras ocasiones ha ocurrido en el pasado, el precio, la disponibilidad y el control de los alimentos están marcando los límites de lo políticamente posible. Es en ese terreno —abonado por la inflación, el clima, la tecnología y la geopolítica— donde se decidirá buena parte de las hegemonías del siglo XXI.

*Sergio Soler Porras**
Especialista en políticas públicas y relaciones internacionales

[42] *El agua: desafío climático y recurso estratégico* – 5X05 - Pódcast. (s. f.). Real Instituto Elcano. https://www.realinstitutoelcano.org/podcast/conversaciones-elcano-el-agua-desafio-climatico-y-recurso-estrategico-5x05/

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

50/2026 7 de mayo de 2026

José Luis Pontijas Calderón

Europa ante la peligrosa encrucijada de la OTAN: defensa colectiva, autonomía estratégica y el paradigma Trump 2.0



Europa ante la peligrosa encrucijada de la OTAN: defensa colectiva, autonomía estratégica y el paradigma Trump 2.0

Resumen:

La Alianza Atlántica se podría estar enfrentando actualmente a su mayor desafío existencial desde la firma del Tratado de Washington en 1949. La convergencia de una prolongada guerra de desgaste en Ucrania, la rivalidad sistémica con el eje chino-ruso y la transformación política interna de Estados Unidos (ejemplificada por la era denominada «Trump 2.0») parecen exigir una profunda metamorfosis estructural y conceptual. Este artículo intenta analizar la citada evolución: de una herramienta de gestión de crisis tras la Guerra Fría, a una renovada organización de defensa colectiva. El análisis explora la tensión entre el denominado «Pilar Europeo» y la naturaleza transaccional de la actual política exterior estadounidense. Se argumenta que, para que la OTAN siga siendo idónea para su propósito, debe trascender la retórica del reparto de responsabilidades y avanzar hacia un modelo genuino de transferencia efectiva de estas, garantizando que la responsabilidad estratégica europea se convierta en la piedra angular de una postura de disuasión resiliente y creíble dentro de un orden global cada vez más fragmentado y conflictivo.

Palabras clave:

OTAN, Europa, defensa colectiva, Trump 2.0, autonomía estratégica europea, Ucrania, concepto estratégico, disuasión, 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.

José Luis Pontijas Calderón

Europe and NATO's Perilous Crossroads: Collective Defence, Strategic Autonomy, and the Trump 2.0 Paradigm

Abstract:

The Atlantic Alliance could be currently facing its greatest existential challenge since the signing of the Washington Treaty in 1949. The convergence of a protracted war of attrition in Ukraine, systemic rivalry with the Sino-Russian axis, and the internal political transformation of the United States (exemplified by the so-called "Trump 2.0" era) seems to demand a profound structural and conceptual metamorphosis. This article attempts to analyse this evolution, from a post-Cold War crisis management tool to a renewed collective defence organization. The analysis explores the tension between the so-called «European Pillar" and the transactional nature of current US foreign policy. It argues that, for NATO to remain fit for purpose, it must transcend the rhetoric of responsibility-sharing and move toward a genuine model of responsibility transfer, ensuring that European strategic responsibility becomes the cornerstone of a resilient and credible deterrence posture in an increasingly fragmented and conflictive global order.

Keywords:

NATO, Europe, collective defence, Trump 2.0, European Strategic Autonomy, Ukraine, strategic concept, deterrence, geopolitics.

Introducción: el fin de la ambigüedad

El panorama estratégico global en 2026 confirma lo que muchos analistas temían a principios de la década: el «dividendo de la paz» no solo ha desaparecido, sino que parece haber sido reemplazado por una especie de impuesto de seguridad. El escenario global ha abandonado la era de «pos Guerra Fría», para entrar en un entorno que podríamos denominar de preconflicto, donde los límites entre paz, crisis y guerra se difuminan en un espectro de amenazas híbridas y convencionales.

Durante las últimas décadas, la OTAN ha operado bajo el relativamente cómodo paraguas de la gestión de crisis y las operaciones fuera del área. Desde los Balcanes hasta Afganistán, la función principal de la Alianza ha sido proyectar estabilidad más allá de sus fronteras, con escaso éxito, acompañado de auténticos fiascos como el de Afganistán. Sin embargo, la invasión a gran escala de Ucrania en 2022 y la subsiguiente consolidación de una alianza estratégica entre Moscú y Pekín han obligado a un retorno brusco a la razón de ser original de la Alianza: la defensa colectiva. Dicho retorno no es una simple regresión a la década de 1980, ya que se caracteriza por una triple presión que pone a prueba los cimientos mismos del Consejo del Atlántico Norte:

- La realidad cinética, caracterizada por una guerra de alta intensidad en suelo europeo, que ha agotado las reservas de armamento y equipamiento occidentales, poniendo de manifiesto las vulnerabilidades de la base industrial de defensa europea y estadounidense.
- El giro geopolítico protagonizado por la sorpresiva (aunque posiblemente esperada) aparición de un Washington ferozmente transaccional, que durante la segunda Administración Trump sustituye las garantías de seguridad, asumidas hasta entonces como un compromiso ideológico, por una clara extorsión económica a cambio de ellas.
- La sobre extensión global de Estados Unidos que le obliga a priorizar el teatro de operaciones del Indopacífico, lo que claramente está dejando una brecha de capacidades en Europa, que sus aliados europeos aún se esfuerzan por cubrir y que solo podrán cerrar a medio plazo.

En este contexto, estudios como la deconstrucción histórica de Rynning[1] y la urgencia reformista de Spatafora[2] apuntan a una única conclusión: la supervivencia de la OTAN depende de su capacidad para reformar sus procesos de toma de decisiones y su estructura militar. Ya no basta con gastar más; el reto ahora es gastar mejor y ser capaces de actuar juntos sin la participación de Estados Unidos.

Como examinaremos, la transición del Concepto Estratégico de 2022 a la realidad de 2026, requiere más que ajustes tácticos, exige reconocer y ser conscientes del fin de la ambigüedad estratégica. Europa Occidental (la OTAN y la Unión Europea) debe decidir si seguirá siendo un consumidor de seguridad o si finalmente evolucionará hasta convertirse en un proveedor de esta, capaz de mantener un elemento disuasorio creíble en sus propios flancos, el oriental y el septentrional, evidentemente, sin olvidar el meridional.

Continuidad histórica y el catalizador de Ucrania: de la Guerra Fría a la realidad de 2026

Para comprender la postura actual de la OTAN, es necesario reconocer que la Alianza no solo reacciona a una crisis contemporánea, sino que está experimentando su tercera gran transformación histórica. La organización ha pasado las últimas tres décadas intentando definirse por lo que hace (gestión de crisis, antiterrorismo), en lugar de por lo que es (una alianza de defensa colectiva)[3].

Así, el período comprendido entre 1989 y 2014 estuvo marcado por una «distracción» estratégica. El enfoque de la Alianza en las operaciones fuera del área (en concreto, el prolongado compromiso en Afganistán) creó una cultura militar optimizada para la guerra expedicionaria, pero cada vez más alejada de las exigencias de un conflicto de alta intensidad entre potencias equiparables. Esta «pausa estratégica» provocó que las

[1] RYNNING, Sten. *NATO from Cold War to Ukraine*. New Haven, Yale University Press, May 2025. El autor sostiene que la transición hacia una defensa colectiva no es un regreso al pasado, sino una adaptación necesaria a una era de confrontación permanente, ofreciendo el contexto histórico necesario para entender por qué estamos en el punto de inflexión actual.
[2] STAPHORA, Giuseppe. «Fit for purpose? Reforming NATO in the age of Trump 2.0», *EUISS Brief*, n.º 12. Junio 2025. El autor analiza el concepto de *burden-shifting* como opuesto al tradicional *burden-sharing*.
[3] RYNNING, Sten. *NATO from Cold War to Ukraine*.

capacidades militares europeas se atrofiaran, lo que llevó a una peligrosa dependencia de los facilitadores estadounidenses en áreas como el transporte aéreo estratégico o la inteligencia satelital.

La invasión de Ucrania en 2022 no solo quebró la paz en Europa, sino que también destruyó el mito de la posibilidad de una asociación estratégica con Rusia, demostrando que el Acta Fundacional de 1997[4] fue, analizada en retrospectiva, un documento basado más en una falsa esperanza que no en lo que la experiencia ha permitido constatar. El catalizador de la guerra en Ucrania está forzando una redefinición de la frontera entre la Alianza y la esfera de influencia rusa, que vuelve a ser una línea dura y militarizada, recordando a la de la Guerra Fría, pero con una dimensión tecnológica e híbrida significativamente más compleja.

El conflicto en Ucrania ha actuado como un laboratorio brutal para la Alianza. El «catalizador ucraniano» ha generado tres cambios fundamentales que ahora definen la agenda de la OTAN[5]:

- El renacimiento de la masa. Tras décadas centrándose en unidades profesionales pequeñas y de gran movilidad, el conflicto ha recordado que «la cantidad» tiene una cualidad en sí misma. El consumo de munición de artillería, la enorme cantidad de bajas y las tasas de pérdidas de material pesado y equipamiento han puesto de manifiesto lo reducido del tamaño de ejércitos sin reservas, así como la fragilidad logística occidental y la de su capacidad industrial de reposición.
- El fin de la confrontación secuencial. La OTAN ya no puede permitirse el lujo de centrarse en una sola amenaza a la vez. La sinergia entre la agresión cinética rusa y la presión económica y tecnológica china (que podríamos calificar de «desafío euroasiático») implica que el «modelo ucraniano» de apoyo debe ser sostenible a largo plazo, sin comprometer la preparación para actuar en otros teatros de operaciones de características e intensidades diferentes.

[4] En relación con la evolución de la postura rusa, ver RYNNING. *NATO from Cold War to Ukraine*, cap. 4, en el que analiza el fracaso del Acta Fundacional de 1997.
[5] Ibídem.

- La credibilidad de la disuasión. La disuasión es un constructo psicológico respaldado por una realidad física: la capacidad de llevar a cabo la amenaza. La transición de una «disuasión por castigo» (concepto que asume una posición reactiva que espera a ser agredido para liberar territorio ocupado) a una «disuasión por negación» (concepto claramente proactivo que intenta impedir que se tome cualquier centímetro del territorio de la OTAN) es, quizás, el giro estratégico más significativo desde la década de 1960[6].

La continuidad histórica que describe Rynning sugiere que la fortaleza de la OTAN reside en su capacidad de adaptación sin perder su identidad esencial. Sin embargo, el horizonte de 2026 presenta una paradoja: si bien la Alianza regresa a sus raíces de defensa territorial de la Guerra Fría, debe hacerlo en la era denominada «Trump 2.0», donde el compromiso estadounidense ya no es una certeza cuasi teológica, sino una variable política.

Así, el «catalizador ucraniano», si bien ha proporcionado el impacto necesario al sistema para mostrar la necesidad de reformarlo, podría ser fugaz, como enseña la historia. Por lo tanto, el desafío para el Consejo del Atlántico Norte es institucionalizar estas lecciones antes de que aparezca «la fatiga estratégica», ya que, a medida que la Alianza avanza en el análisis de las capacidades necesarias para la nueva defensa colectiva (véase NATO Defence Planning Process más adelante), influida por la sombra de la Guerra Fría, va quedando patente que las herramientas necesarias para asegurar el futuro son radicalmente diferentes de las de entonces.

El retorno a la defensa colectiva: capacidades y credibilidad

La Cumbre de Madrid de 2022 y los posteriores acuerdos de Vilna de 2023 marcaron un cambio radical en la planificación militar de la Alianza. Sin embargo, existe una brecha persistente entre las ambiciones político-estratégicas de la Alianza y su realidad operacional-táctica[7]. La transición de una mentalidad de gestión de crisis a una auténtica

[6] PEROT, Elie. «The return to collective defence: The New Force Model and the credibility of Article 5», *International Affairs* (Oxford Academic), vol. 101, n.º 6. Noviembre de 2025. Donde se desarrolla extensamente el concepto de disuasión por negación versus disuasión por castigo. Disponible en: https://academic.oup.com/ia/article-abstract/101/6/2129/8281860 (consultado 13/3/2026)
[7] Ibídem.

postura de defensa colectiva requiere más que una simple actualización de documentos; exige una transformación radical del nuevo modelo de fuerzas (NFM, por sus siglas en inglés).

En la década anterior, la presencia de la OTAN en el denominado Flanco Oriental se basaba en una fuerza discreta diseñada para desencadenar una respuesta más amplia. Hoy, la ambición de la Alianza es ser capaz de defender cada centímetro de su territorio desde el minuto cero de cualquier conflicto.

Este cambio tiene profundas implicaciones para el despliegue de la Fuerza de Reacción aliada, ya que la credibilidad (disuasión) ya no se mide por el tamaño del inventario total de fuerzas, sino por la disponibilidad y reactividad de las capacidades de alto nivel.

El objetivo de contar con más de 300.000 tropas en alta disponibilidad sigue siendo un desafío monumental para las capitales europeas, que afrontan importantes obstáculos en el reclutamiento, la retención y la adquisición de sistemas multidominio avanzados[8].

Uno de los puntos más críticos planteados por la literatura reciente es el riesgo de una defensa fragmentada. Mientras que los Estados bálticos y Polonia han acelerado sus ciclos de adquisición, el *hinterland* de la OTAN (Europa occidental y meridional) sigue siendo más lento a la hora de adaptarse.

Una OTAN de dos velocidades, en términos de capacidades, podría animar a Moscú a poner a prueba la cohesión de la Alianza mediante tácticas de «rebanada de salami»: incursiones limitadas o ataques híbridos que buscarían explotar las fisuras políticas, pero sin desencadenar el artículo 5.

Además, el retorno a la defensa colectiva ha puesto de manifiesto la lógica del desgaste. Como se observa en el escenario actual, la capacidad de sostener un conflicto de alta intensidad depende de los siguientes factores:

- Las existencias necesarias para la reposición, lo que exige pasar de una logística reactiva «según necesidad», a una proactiva «por si acaso», con material preexistente.

[8] Ibídem.

- La estandarización, para resolver la persistente falta de interoperabilidad entre los sistemas de armas europeos, un problema recurrente en numerosos análisis.
- La resiliencia de las infraestructuras, que garantice la capacidad de las redes ferroviarias y de las carreteras europeas para facilitar un refuerzo rápido desde el Atlántico hacia el Vístula.

Un elemento crucial para los intereses españoles es el equilibrio entre los flancos oriental y meridional, lo que sugiere que, si bien la defensa colectiva es actualmente sinónimo de la amenaza rusa, no debe ser geográficamente ciega ni olvidar el flanco sur[9].

Una OTAN creíble en 2026 debe ser capaz de gestionar un conflicto de alta intensidad en el Este, a la vez que asegura los denominados *global commons* (rutas marítimas, cables submarinos, etc.[10]) y responde a la inestabilidad en el Sahel y el Norte de África.

El retorno a la defensa colectiva es, por lo tanto, una prueba de la capacidad de la Alianza para seguir siendo un actor de seguridad global, centrándose al mismo tiempo en la totalidad de su seguridad regional —oriental y meridional—, es decir, en los 360° de su entorno estratégico, tal y como preconiza su Concepto Estratégico de 2022[11].

Para los aliados europeos, esto significa que el denominado *Pilar Europeo* debería ser capaz de asumir la responsabilidad principal de la defensa territorial convencional, lo que permitiría a Estados Unidos actuar como garante último y como reserva estratégica, especialmente ahora que la prioridad de Washington sigue siendo —y previsiblemente seguirá siendo— el Indopacífico y Oriente Medio.

[9] FERNANDEZ SOLA, Natividad. «OTAN: España y el frente sur. Análisis geopolítico tras cuarenta años de experiencia compartida», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional,* vol. 8, n.º 1. 2022, pp. 71-85. La necesidad de atender el flanco sur es un tema recurrente entre analistas y académicos españoles, entre los que destacaría el trabajo de la Dra. doña Natividad Fernández, quien realizó el que considero el análisis más completo de sus antecedentes y problemática. Disponible en: http://www.seguridadinternacional.es/resi/iproblemática.ta (consultado 19/3/2026).

[10] Sobre la vulnerabilidad de la infraestructura crítica submarina y la necesidad de nuevas capacidades navales, ver PEROT, Elie. *The return to collective defence: The New Force Model and the credibility of Article 5.*

[11] *NATO 2022 Strategic Concept*. Disponible en: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/strategic-concepts/nato-2022-strategic-concept (consultado 13/3/2026).

El factor «Trump 2.0» y la reforma institucional

Si la guerra en Ucrania supuso un *shock* externo para las estructuras militares de la OTAN, el regreso de Donald Trump a la Casa Blanca en 2025 ha supuesto uno interno para sus cimientos políticos, psicológicos e institucionales. La Alianza ya no puede depender de la «inercia estratégica»[12]. La era de la primacía estadounidense automática ha sido reemplazada por lo que podríamos denominar un «atlantismo transaccional», que exige una reestructuración radical del acuerdo aliado.

La retórica de la segunda Administración Trump ha sobrepasado la exigencia del parámetro del 2 % del PIB, que ahora se considera en Washington un mínimo obsoleto, y ha elevado la demanda hacia un objetivo del 5 % del PIB si los miembros europeos quieren contar con la cobertura total del paraguas de seguridad estadounidense.

Sin embargo, el verdadero desafío no es solo la cuantía del gasto —exigente en sí misma y aún por ver si todos los socios serán capaces de alcanzarla, pese a su aquiescencia inicial—, sino la naturaleza de la contribución, es decir, qué capacidades se adquirirán. Aun así, quedaría el espinoso asunto de cómo se repartiría el esfuerzo de la defensa colectiva.

Así, la OTAN debe pasar de un «reparto de la carga» —por el que Washington exigía que los europeos contribuyeran más a las misiones lideradas por EE. UU.— a un «desplazamiento de la carga», en el que los europeos deben asumir la responsabilidad principal de la disuasión convencional en Europa.

Esto implica que el Pilar Europeo de la OTAN debería ser capaz de desplegar la mayoría de las fuerzas convencionales necesarias para disuadir a Rusia y a otros adversarios potenciales (Sahel incluido).

Mientras tanto, Estados Unidos concentraría sus principales recursos en el teatro de operaciones del Indopacífico —u otros teatros que la Casa Blanca decida, para sorpresa de los europeos—, manteniendo únicamente las capacidades estratégicas de las que carecen sus socios continentales en la zona euroatlántica: la disuasión nuclear, la

[12] SPATAFORA, Giuseppe. «Fit for purpose? Reforming NATO in the age of Trump 2.0», *EUISS Brief,* n.º 12. June 2025. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/publications/briefs/fit-purpose-reforming-nato-age-trump-20 (consultado el 13/3/2026).

inteligencia de alto nivel, los misiles de largo alcance y el mando y control, entre las más destacables.

En cualquier caso, una propuesta clave es la modernización del proceso de toma de decisiones de la OTAN, según la cual la Alianza podría necesitar:

- Reformar el Proceso de Planificación de la Defensa de la OTAN (NDPP, por sus siglas en inglés), pasando de objetivos puramente nacionales, a objetivos de capacidad colectiva y multinacional. Esto obligaría a los aliados a sincronizar sus bases industriales, en lugar de adquirir armamento y equipo de forma fragmentada, lo que contribuiría a resolver la tensión subyacente entre la cooperación y la rivalidad de las iniciativas relacionadas con la industria de defensa en la OTAN y en la UE.
- ¿Un «SACEUR europeo»? Si bien históricamente el Comandante Supremo Aliado en Europa (SACEUR, por sus siglas en inglés), siempre ha sido un general estadounidense, el cambio geopolítico actual ha abierto un debate sobre el reequilibrio del liderazgo militar, lo que permitiría reflejar una mayor participación europea en la responsabilidad convencional[13].
- Aplicar el principio del «consenso menos uno», lo que, si bien podría mitigar el riesgo de que un solo Estado miembro vete un paquete de capacidades que se le haya asignado, y garantizar que las necesidades colectivas de la Alianza prevalezcan sobre las dudas nacionales durante la fase de planificación, podría, por otro lado, debilitar la cohesión si se acabaran imponiendo objetivos no deseados a los Estados miembros.

Pero quizá el aspecto más difícil de la situación provocada por *Trump 2.0* es, sin duda, los que algunos analistas califican como la «incertidumbre radical».

La planificación estratégica requiere previsibilidad, pero la Administración estadounidense actual parece utilizar la imprevisibilidad como un arma de negociación. Esto, evidentemente, torpedea la confianza mutua y podría conducir a una bilateralización de la seguridad europea.

[13] McALISTER, Vivian. «Is It Time for a European SACEUR in NATO?», *Geopolitical Monitor.* Marzo 2025. Disponible en: https://www.geopoliticalmonitor.com/is-it-time-for-a-european-saceur-in-nato/ (consultado 13/3/2026).

En ese escenario, Washington trataría individualmente con las capitales (Varsovia, Berlín, Londres, etc.) en lugar de hacerlo con el Consejo del Atlántico Norte en su conjunto, imponiendo así sus intereses con mayor facilidad, en detrimento de los de la Alianza en su conjunto.

Para evitar esto y seguir siendo «apta para su propósito» —expresión utilizada con asiduidad en documentos de la Alianza—, la OTAN debería institucionalizar sus planes de defensa de forma que estén «a prueba de Trump» o de cualquier nuevo inquilino de la Casa Blanca que intente aplicar una política de seguridad puramente transaccional.

Esto implicaría alejar la coordinación de la planificación a largo plazo de las iniciativas exclusivamente lideradas por Estados Unidos (como el formato Ramstein)[14] y redefinir la estructura de mando permanente de la OTAN.

En resumen, el segundo mandato de Trump podría representar una amenaza existencial para la OTAN, no tanto por el posible abandono de Washington —ante cuyo intento parece que el líder estadounidense encontraría una fuerte resistencia en el Congreso y Senado norteamericanos— como por el riesgo de que la Alianza pueda convertirse en un tratado inoperante.

Para evitar esto último, los europeos deberían cambiar la concepción tradicional de cómo la entienden. Así, la nueva Alianza debería ser más europea en su ejecución y más transaccional en su lógica.

Pero el desafío de *Trump 2.0* no solo está impulsado por las políticas, sino que también es decididamente personal y simbólico. En este sentido, el comportamiento del actual secretario general Mark Rutte, con respecto al presidente Trump, ha provocado un malestar sin precedentes en los círculos estratégicos europeos y en los medios de comunicación a ambos lados del Atlántico[15].

[14] El *formato Ramstein* (o Grupo de Contacto de Defensa de Ucrania) es un mecanismo de coordinación militar que, creado en abril de 2022, es liderado por Estados Unidos desde la base aérea de Ramstein en Alemania y que reúne a más de 50 países (todos los de la OTAN, más algunos aliados como Australia, Japón, Corea del Sur y otros) para organizar y planificar el envío de armamento, municiones, entrenamiento y apoyo logístico a Ucrania durante su conflicto con Rusia. La dejación de funciones del líder afecta de manera determinante su efectividad.

[15] PICKET, Kerry. «NATO chief Rutte grilled by journalists for 'gushing' behavior toward Trump», *The Washington Times*. Junio 2025. Disponible en: https://www.washingtontimes.com/news/2025/jun/25/nato-chief-mark-rutte-grilled-journalists-gushing-behavior-toward/ (consultado 4/3/20026).

Si bien el pragmatismo diplomático nunca es descartable, el enfoque de Rutte parece haber cruzado la línea hacia un estilo que algunos analistas veteranos no dudan en describir como fatuo y alarmantemente servil.

La revelación pública de mensajes privados —en los que Rutte aseguró al presidente Trump que «Europa va a pagar a lo grande» y se refirió al presidente estadounidense en términos casi familiares, llamándolo «papá»— ha causado cierta consternación.

Esta diplomacia de «beso del anillo» alcanzó su punto más bajo durante los recientes debates sobre el objetivo del 5 % del PIB en gasto de defensa, al presentar estos aumentos presupuestarios forzosos como una victoria personal de Trump, en lugar de como una necesidad estratégica, respaldando y, por lo tanto, validando de facto una visión puramente transaccional del compromiso de defensa mutua.

Aún más preocupante sería la postura de Rutte sobre la controversia de Groenlandia. Ante la presión y las amenazas explícitas de Estados Unidos respecto al estatus de la isla y la seguridad del Ártico, el intento del secretario general de mantener una posición equidistante ha sido percibido por Copenhague y Bruselas como una política de apaciguamiento peligrosa y equivocada[16].

Tratar la posible vulneración de la integridad territorial de un Estado miembro como un tema susceptible de negociaciones, con el fin de satisfacer los caprichos de Washington, es, sin duda, un error estratégico, ya que muestra a cualquier gran potencia rival que la cohesión interna de la OTAN está en venta, socavando así el principio mismo de soberanía asegurada, que la Alianza afirma y pretende proteger.

En este sentido, la OTAN necesita un secretario general que actúe más como guardián del Tratado que como facilitador de un modelo de «seguridad a cambio de pago».

ADDLEY, Esther. «'Orchestrated grovel': critics react to Europe's attempts to tame Donald Trump», *The Guardian.* Junio 2025. Disponible en: https://www.theguardian.com/us-news/2025/jun/27/critics-react-europe-donald-trump-nato-mark-rutte (consultado 4/3/20026).

[16] Las filtraciones sobre las comunicaciones del secretario general Mark Rutte y su terminología hacia la Administración estadounidense han sido objeto de análisis crítico en diversos foros europeos. Para una crítica de la política de apaciguamiento en el Ártico, véase «Arctic hold'em: Ten European cards in Greenland», *ECFR.* Enero de 2026. Disponible en: https://ecfr.eu/article/arctic-holdem-ten-european-cards-in-greenland/ (consultado el 4/3/20026).

Responsabilidad estratégica europea con una seguridad regional omnidireccional

Las fricciones en el liderazgo de la OTAN nos llevan al argumento central del futuro de la Alianza: la urgente necesidad de un «Pilar Europeo» que sea políticamente autónomo y militarmente capaz.

Así, la crisis actual no sería tanto un signo de la obsolescencia de la OTAN como una oportunidad para responder a una llamada a su europeización[17].

De esta forma, la distinción entre la Brújula Estratégica de la UE y el Concepto Estratégico de la OTAN debería desaparecer en favor de una arquitectura sincronizada.

Ello exigiría que, para que Europa pueda resistirse a ser tratada como un actor secundario —o un mero conjunto de clientes de la industria de defensa estadounidense—, consolide su propio mercado de defensa.

De esta manera, la responsabilidad estratégica europea no consistiría en competir con la OTAN, sino en salvarla de sus propios desequilibrios internos.

Si Europa puede proporcionar el 50 % de los facilitadores de alta gama para 2030 — constelaciones de satélites, reabastecimiento en vuelo y defensa antimisiles integrada—, la amenaza transaccional de un potencial abandono por parte de Washington perdería su lógica.

Para España y, en general, para los aliados del sur, un Pilar Europeo más fuerte permitiría a la OTAN abordar el flanco sur —la estabilidad del Sahel, Norte de África y el Mediterráneo— de manera decidida y sin tener que recurrir a los facilitadores estratégicos estadounidenses.

Estos se encuentran cada vez más focalizados sobre el Pacífico, pese a distracciones temporales en Oriente Medio, en defensa de Israel, que no dejan de ser circunstanciales.

[17] BENEYTO, José María. *El futuro de la OTAN: desafíos, estrategia y nuevo orden global*. Madrid, Editorial Biblioteca Nueva, 2025. Beneyto enfatiza la importancia de la autonomía estratégica europea como la única forma de poseer un seguro de vida frente a un Washington errático.

«El trilema» de la Alianza

La convergencia de las líneas estratégicas propuestas por Rynning, Perot, Spatafora y Beneyto revela una OTAN robusta en sus intenciones militares, pero frágil en sus fundamentos políticos. Así, la Alianza se enfrentaría a lo que podríamos denominar el «trilema de la cohesión»: la necesidad de mantener el interés estadounidense, garantizar la unidad europea y hacer frente a una amenaza euroasiática y africana multidimensional.

El campo de batalla actual y futuro, dominado por el mando y control impulsados por la IA, los enjambres autónomos y la militarización del espacio, requiere una adaptación acorde a estas dinámicas.

Si bien el Concepto Estratégico de 2022 de la OTAN sentó las bases, la realidad actual muestra una peligrosa divergencia interna.

Estados Unidos parece avanzar hacia una «disociación tecnológica» respecto de aquellos aliados que no cumplan con sus estándares de seguridad y de sistemas.

Según esta línea de razonamiento, el coste de la era *Trump 2.0* podría ser un proteccionismo tecnológico que acabaría convirtiendo a las industrias europeas en meros subcontratistas de las estadounidenses.

El retorno a la defensa colectiva resulta inapropiado sin una base industrial capaz de responder a las exigencias que imponen los conflictos prolongados.

En la actualidad, Europa aún carece de un mercado de defensa mayoritariamente europeo, con un panorama fragmentado de campeones nacionales y un alto porcentaje de compras extraeuropeas (el 78 % del total) lo que, combinado con la presión transaccional estadounidense —orientada a la adquisición de sus propios sistemas de armas, dado que el 63 % de dichas compras extraeuropeas se realizan en el mercado norteamericano[18]— parece debilitar a Europa.

[18] BARIGAZZI, Jacopo. **«**Buy your guns, missiles and tanks at home, Draghi tells EU countries», *Politico*. Septiembre 2024. Disponible en: https://www.politico.eu/article/europe-defense-mario-draghi-arms-industry-guns-missiles-tanks-spending/ (consultado 13/3/2026).

Esta situación, en una búsqueda desesperada por evitar fricciones políticas con Washington, contribuye paradójicamente a socavar el propio Pilar Europeo.

Pero, en cualquier caso, las acuciantes necesidades militares no deben estar desvinculadas de las bases sociales de los Estados miembros, ya que ello podría crear una brecha entre lo que se requiere y la resiliencia social.

A medida que la Alianza exige mayores presupuestos de defensa —acercándose al umbral del 5 %—, existe un riesgo palpable de *fatiga de seguridad* entre las poblaciones europeas, que ya se enfrentan a una crisis socioeconómica.

La Alianza no ha logrado articular una narrativa en la que el gasto en defensa se considere no como «un impuesto para Washington», sino como una póliza de seguro para la seguridad europea, en la medida en que aumenta la disuasión.

Sin una mentalidad de *defensa total* que involucre a toda la sociedad —resiliencia cognitiva—, las armas más sofisticadas serán de escaso valor contra la desestabilización híbrida y la polarización interna.

Conclusiones

El análisis del estado actual de la Alianza Atlántica, filtrado a través de las investigaciones recientes y la realidad geopolítica actual, sugiere las siguientes conclusiones:

El fin del escudo protector. La era de la seguridad estadounidense incondicional ha terminado. Ya sea mediante el transaccionalismo de *Trump 2.0*, o el inevitable giro de EE. UU. hacia el Indopacífico, la OTAN parece forzada a pasar de una jerarquía liderada por Estados Unidos a una auténtica asociación bipolar, en la que Europa proporcione la mayor parte de la disuasión convencional.

La autonomía estratégica europea ha evolucionado de una alternativa a una necesidad, que podría ser la vía para salvar a la OTAN. Una Europa débil es un lastre que invita al aislacionismo estadounidense, mientras que una Europa fuerte se convertiría en un socio indispensable o ,cuando menos, deseable.

Se estima que la actual postura de apaciguamiento ante las exigencias más disruptivas de Washington —Groenlandia o los dictados del 5 % del PIB— es contraproducente.

La OTAN requiere un liderazgo que defienda la integridad soberana de todos los miembros y las normas colectivas del Tratado, no un simple seguidismo, y menos aún un comportamiento del secretario general que algunos no dudan en calificar de fatuo y servil.

Es evidente que la defensa colectiva requiere soberanía industrial. La *disuasión por negación* parece más bien una promesa vacía si no la acompaña la capacidad de producir, sostener e innovar dentro de las fronteras europeas.

Es preciso que se realice un esfuerzo en comunicación estratégica para aumentar la resiliencia social, articulando una narrativa en la que el gasto en defensa se acepte como un seguro para la seguridad europea, en la medida en que aumenta la disuasión, y que involucre a toda la sociedad.

El retorno a la defensa colectiva no debe dar lugar a una Alianza monofocal que, al sufrir de «ceguera geográfica» descuide el flanco sur.

Para naciones como España, la obsesión atlántica por el flanco oriental no puede ir en detrimento de un vacío estratégico en el Mediterráneo, Norte de África y Sahel.

Una OTAN que ignora dicho flanco es una OTAN que deja abierta una puerta a los actores no estatales perversos —terrorismo, tráfico de armas, drogas y personas, etc.— y a la creciente huella geopolítica del eje chino-ruso en África.

La credibilidad del enfoque de 360 grados —propugnado por el Concepto Estratégico de 2022 de la Alianza— está en juego.

Si la OTAN se convierte en un club puramente antirruso focalizado sobre el Este, perderá su relevancia para los aliados mediterráneos y, en última instancia, su pretensión de ser la garante de la seguridad europea en su conjunto.

El modelo actual de industrias nacionales de defensa fragmentadas es el mayor obstáculo para un Pilar Europeo creíble.

La tendencia de los Estados miembros —a menudo alentada por el deseo de los actuales líderes europeos de apaciguar a la Casa Blanca— a comprar sistemas estadounidenses crea una dependencia tecnológica que podría perdurar durante décadas.

Europa debería superar su «trampa de la soberanía», es decir, la ilusión de que 27 mercados nacionales pequeños e ineficientes puedan competir con los complejos militar-industriales integrados de EE. UU. o China, ya que la verdadera soberanía, en la situación global actual, residiría más en la capacidad colectiva europea y en su cohesión que en las listas de compras nacionales.

La Alianza Atlántica es ahora un ecosistema frágil que requiere un esfuerzo de mantenimiento activo y constante. La diplomacia sumisa, si bien puede pretender ganar tiempo, solo erosiona la dignidad y el peso estratégico de los aliados europeos.

Para ser *apta para su propósito* en la era de Trump 2.0, la OTAN debe redefinirse como una Alianza en la que Estados Unidos sea respetado como socio principal, pero en la que Europa lo sea también como un pilar soberano, capaz e indispensable.

Lo contrario podría conducir a una disolución lenta y transaccional, que dejaría a Europa vulnerable en el momento más peligroso del siglo XXI.

Así, la OTAN se encuentra en la actualidad en una encrucijada peligrosa.

Si bien tiene la memoria histórica para sobrevivir y los mapas reformistas para adaptarse, parece estar falta de coraje político para decir a sus ciudadanos y a sus socios transatlánticos las duras verdades sobre el costo de la libertad, en una era de confrontación permanente y riesgos crecientes.

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

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

51/2026 8 de mayo de 2026

Dídac Burgueño Mallo *

Del terrorismo ideológico al actor híbrido: la convergencia crimen-terror en el Sahel y la expansión yihadista hacia el golfo de Guinea

Del terrorismo ideológico al actor híbrido: la convergencia crimen-terror en el Sahel y la expansión yihadista hacia el golfo de Guinea

Resumen:

El artículo analiza la convergencia entre terrorismo y crimen organizado en el Sahel central y su expansión al golfo de Guinea, usando el marco teórico del *Crime-Terror Continuum* de Makarenko. Estudia los grupos ISSP y JNIM —sus fuentes de financiación, control territorial y relaciones externas— y concluye que los recursos ilícitos y la debilidad estructural de la región crean «agujeros negros» que favorecen la colaboración criminal-terrorista, con implicaciones para la seguridad europea.

El ISSP actúa como organización híbrida avanzada en el *continuum*, muy ligada a economías criminales; el JNIM, en cambio, adopta una simbiosis social más adaptativa, buscando legitimidad mediante servicios y control selectivo de recursos. Su expansión hacia el golfo de Guinea obedece a razones tácticas, estratégicas e ideológicas. La solución requiere políticas integrales que combinen seguridad, desarrollo y fortalecimiento institucional.

Palabras clave:

Sahel, terrorismo yihadista, nexo crimen-terror, economías ilícitas, fragilidad estatal.

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.

Dídac Burgueño Mallo

From ideological terrorism to a hybrid actor: crime–terror convergence in the Sahel and jihadist expansion towards the Gulf of Guinea

Abstract:

The article analyzes the convergence between terrorism and organized crime in the central Sahel and its expansion into the Gulf of Guinea, using Makarenko's Crime-Terror Continuum as a theoretical framework. It studies the ISSP and JNIM groups —their funding sources, territorial control, and external relationships— concluding that illicit resources and the region's structural weakness create "black holes" that foster criminal-terrorist collaboration, with implications for European security.
The ISSP operates as an advanced hybrid organization within the Continuum, closely tied to criminal economies; JNIM, by contrast, adopts a more adaptive social symbiosis, seeking legitimacy through the provision of services and selective resource control. Their expansion into the Gulf of Guinea is driven by tactical, strategic, and ideological motivations. The solution requires comprehensive policies combining security, development, and institutional strengthening.

Keywords:

Sahel, jihadist terrorism, crime-terror nexus, illicit economies, state fragility.

Introducción

El Sahel se configura hoy como uno de los principales focos de inestabilidad estratégica para la seguridad europea. A las ambiciones geopolíticas de Rusia en el continente africano se suman riesgos crecientes: migración irregular, reducción de importaciones de recursos críticos (gas, uranio, litio), tráfico de armas y drogas y la probabilidad de un resurgimiento del terrorismo yihadista capaz de proyectarse hacia el Mediterráneo.

Lejos de constituir un espacio periférico, el Sahel es un escenario donde confluyen fragilidad estatal, redes criminales transnacionales y la expansión de grupos afiliados a al-Qaeda y a Daesh, generando un entramado híbrido con impacto directo sobre la seguridad energética, económica y social de Europa.

Este artículo analiza la convergencia entre terrorismo y crimen organizado en el Sahel central, tomando como eje los grupos yihadistas Estado Islámico en la Provincia del Sahel (ISSP) y *Jama'at Nasr al-Islam wal Muslimin* (JNIM), y examina su expansión hacia los Estados costeros del golfo de Guinea.

El Sahel atraviesa una crisis estructural marcada por pobreza, crecimiento demográfico acelerado, exclusión territorial y debilidad institucional, lo que facilita el reclutamiento y la consolidación de actores no estatales.

El vacío de autoridad ha permitido a grupos como ISSP y JNIM ofrecer servicios sustitutivos al Estado, reforzar su legitimidad y consolidar redes clientelares arraigadas en economías ilícitas.

El marco teórico que guía el análisis es el *Crime-Terror Continuum* de Tamara Makarenko (2004), que permite examinar las distintas formas de interacción entre terrorismo y crimen organizado sin presuponer una trayectoria lineal ni una fusión completa entre ambos fenómenos.

El *Crime-Terror Continuum*

Tamara Makarenko (2004) propone que la relación entre terrorismo y crimen organizado no implica una separación rígida, sino un *continuum* de interacciones en el que los grupos

se sitúan en función de sus necesidades y de su contexto[1]. El modelo identifica varios estadios: las alianzas tácticas, en las que grupos terroristas y criminales cooperan de forma puntual (acceso a rutas de contrabando, conocimiento experto para el blanqueo de capitales o la fabricación de explosivos); las motivaciones operacionales, en las que cada tipo de actor desarrolla internamente capacidades propias del otro para reducir dependencias externas (grupos terroristas que se financian mediante el crimen, redes criminales que emplean tácticas de terror para proteger sus negocios); y la convergencia o hibridación, en la que una organización adquiere simultáneamente rasgos de ambos actores, pudiendo evolucionar hacia el extremo opuesto del espectro.

Makarenko introduce también la *black hole tesis*. Este concepto alude a una fase avanzada en la que, en Estados débiles o colapsados, el crimen, el terrorismo y el conflicto armado se fusionan en un mismo espacio, lo que genera «agujeros negros» de gobernanza que atraen a redes transnacionales y facilitan su cooperación. El *continuum* no es lineal ni obligatorio, sino una herramienta analítica para captar la frontera difusa entre estos fenómenos.

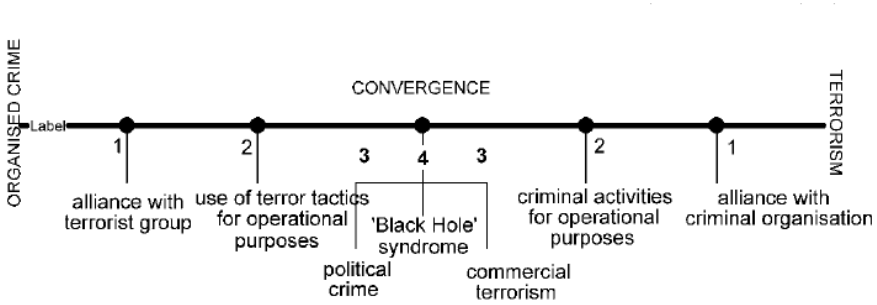


Imagen 1. Nexo entre el crimen organizado y el terrorismo[2]

La literatura posterior matiza el modelo al subrayar que la convergencia varía según el contexto y que no exige fines compartidos, sino métodos comunes, intensificados en

[1] MAKARENKO, Tamara. «The crime-terror continuum: Tracing the interplay between transnational organised crime and terrorism», *Global Crime*, 6(1). 2004, pp. 129-145. https://doi.org/10.1080/1744057042000297025
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 7 de abril de 2026.
[2] GIL, José Luis. *Terrorismo islamista y crimen organizado en la Unión Europea. El tráfico ilícito de armas de guerra.* Documento de Opinión IEEE 63/2021.
https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2021/DIEEEO63_2021_JOSGIL_Armas.pdf

situaciones de colapso estatal. Asimismo, advierte además contra la tendencia a sobredimensionar el nexo.

Aplicado al Sahel, el marco permite distinguir entre grupos que mantienen su agenda ideológica y se financian por vías criminales y aquellos que han profundizado su hibridación hasta operar con una lógica predominantemente parasitaria.

El crimen organizado como sustrato del *continuum* en el Sahel

Históricamente, el Sahel ha funcionado como corredor de circulación entre el Mediterráneo, el Magreb y África occidental. Con la modernización de las rutas caravaneras mediante todoterrenos, GPS o telefonía satelital, los grupos yihadistas se insertaron inicialmente como proveedores de servicios (guía, protección, escolta) para evolucionar progresivamente hacia el control de tramos, la imposición de peajes y la participación directa en la cadena logística[3]. La economía ilícita se diversificó: del contrabando de tabaco y los secuestros de los años 2000 a actividades de mayor volumen y alcance transnacional[4].

Cuatro corredores estructuran hoy este ecosistema criminal: el de la cocaína, que, desde mediados de los 2000 (ante la mayor presión en el Atlántico), conecta el golfo de Guinea con el Sahel, el Magreb y Europa[5] [6]; el de las armas, intensificado tras el colapso libio de 2011, que abastece a grupos armados desde Libia hacia Níger y Malí[7] [8]; el migratorio, que, desde Agadez hacia Argelia y Libia, fue empujado a la clandestinidad por la

[3] ASENJO, Rubén. «JNIM y el Estado Islámico en el Sahel: anatomía de la insurgencia yihadista más letal del mundo», *LISA News*. 2025. Disponible en: https://www.lisanews.org/especial-sahel/jnim-y-el-estado-islamico-en-el-sahel-anatomia-de-la-insurgencia-yihadista-mas-letal-del-mundo/ (consultado el 14/3/2026).
[4] GUERRERO, Lucía. *The Sahel, epicentre of drug distribution… also to the Middle East*. Documento de Opinión IEEE 67/2024. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/el-sahel-epicentro-de-distribuci%C3%B3n-de-drogas%E2%80%A6-%C2%BFtambi%C3%A9n-hacia-oriente-medio- (consultado el 15/ 3/2026).
[5] BIRD, Lucia. «West Africa's cocaine corridor», Global Initiative Against Transnational Organized Crime. 2021. Disponible en: https://globalinitiative.net/analysis/west-africas-cocaine-corridor/ (consultado el 16/3/2026).
[6] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *World drug report 2025 - Maps*. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/world-drug-report-2025-maps.html (consultado el 14/3/2026).
[7] MURRAY, Rebecca. «Southern Libya destabilized: The case of Ubari», *Small Arms Survey*. Briefing Paper, abril de 2017. Disponible en: https://www.smallarmssurvey.org/resource/southern-libya-destabilized-case-ubari (consultado el 11/3/2026).
[8] MANGAN, Fiona y NOWAK, Matthias. «The West Africa-Sahel connection: Mapping cross-border arms trafficking», *Small Arms Survey*. Briefing Paper, diciembre de 2019. Disponible en: https://www.smallarmssurvey.org/resource/west-africa-sahel-connection-mapping-cross-border-arms-trafficking (consultado el 11/3/2026).

legislación nigerina de 2015, lo que incrementó su peligrosidad[9] [10]; y el del oro, que une minas artesanales de Malí, Burkina Faso y Níger con puertos atlánticos y Dubái, y resulta especialmente lucrativo por su portabilidad, su alto valor y la facilidad de su blanqueo[11].

Estos corredores comparten patrones comunes: dependencia de nodos logísticos, protección armada, capacidad de adaptación ante la presión estatal y generación de rentas mediante peajes y control territorial, lo que conforma una infraestructura de tránsito que refuerza la financiación y la resiliencia de los actores armados.

La convergencia con élites locales y actores administrativos periféricos revela una captura funcional de rutas y rentas en la intersección entre insurgencia, crimen organizado y gobernanza informal[12]. Este ecosistema establece las condiciones materiales del *continuum*, en el que los grupos transitan de la instrumentalización de redes criminales a su integración en ellas y la violencia se consolida como un mecanismo de regulación económica del territorio.

En el plano financiero global, la caída del califato en Siria e Irak, junto con la presión derivada de la «guerra contra el terrorismo», impulsó a al-Qaeda y al Daesh hacia modelos descentralizados, en los que las filiales regionales se autofinancian mediante economías ilícitas locales y, en ocasiones, generan excedentes que se redistribuyen a otras ramas de la red o a la central[13]. En este esquema, ISSP y JNIM operan con relativa autonomía financiera, lo que incrementa su resiliencia frente a las presiones internacionales de persecución financiera.

[9] ENAME, Abraham. «On Shifting Sands in Africa's Sahel Region: Tensions between Security and Free Movement. Migration», *Policy Institute*. 2025. Disponible en: https://www.migrationpolicy.org/article/sahel-migration-trends (consultado el 13/3/2026).
[10] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Smuggling of migrants in the sahel. Transnational organized crime threat assessment Sahel*. 2022. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Tocta_Sahel.html (consultado el 14/3/2026).
[11] UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. *Gold trafficking and illicit financial flows in the Sahel. Transnational organized crime threat assessment Sahel*. 2023. Disponible en: https://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/Tocta_Sahel.html (consultado el 14/3/2026).
[12] BØÅS, Morten. «El misterio de la movilización de recursos», *Política Exterior*. 2021. Disponible en: https://www.politicaexterior.com/articulo/el-misterio-de-la-movilizacion-de-recursos/ (consultado 20/3/2026).
[13] FINANCIAL ACTION TASK FORCE. *FATF Annual Report 2024-2025.* Disponible en: https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Fatfgeneral/FATF-Annual-report-2024-2025.html

ISSP y JNIM en el Crime-Terror Continuum

ISSP: convergencia hacia la hibridación criminal

El ISSP hereda el sello de extrema violencia del Daesh, evidenciado a través de masacres en aldeas, decapitaciones y ataques complejos contra posiciones militares, que configuran sus principales señas de identidad. Su teatro principal de operaciones es la región de la triple frontera Malí-Níger-Burkina Faso, donde se benefició de la retirada de la operación francesa *Barkhane* en 2022 para consolidar territorio[14].

A partir de 2023, se documentó una transición del grupo desde una estrategia de «violencia indiscriminada» hacia una de «gobernanza estructurada»: establecimiento de *wilayas* con jerarquías locales, tribunales islámicos y policía religiosa, así como administración de recursos estratégicos[15]. Este patrón lo aproxima a un actor insurgente cuasiestatal más que a un grupo terrorista móvil.

Financieramente, el ISSP depende por completo de economías ilícitas locales: impone tributos (*ushr*) sobre agricultura y ganadería, cobra peajes a convoyes de contrabando, cobra impuestos en la minería artesanal de oro —siendo esta una de sus fuentes más lucrativas— y participa en el mercado negro de armas[16] [17]. A diferencia de JNIM, no reprime su vocación depredadora, llegando al saqueo de aldeas y, entre 2022 y 2023, a masacres de civiles tuareg en Ménaka vinculadas a disputas por rutas[18]. En el narcotráfico, a diferencia de sus predecesores (MUYAO y AQMI), que cobraban por escoltar convoyes de cocaína a través del desierto, externaliza la logística a redes locales y se limita a gravar el tránsito, ajustándose a la categoría de alianza táctica en el

[14] NSAIBIA, Héini. *Newly restructured Islamic State Sahel aims regional expansión*. Armed Conflict Location & Event Data Project. 2024. Disponible en: https://acleddata.com/report/newly-restructured-islamic-state-sahel-aims-regional-expansion (consultado el 10/3/2026).
[15] DRIESSEN, Marta. «Intensificación y expansión de la amenaza yihadista en el Sahel: implicaciones para España y la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*. 2025. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/intensificacion-y-expansion-de-la-amenaza-yihadista-en-el-sahel-implicaciones-para-espana-y-la-union-europea/ (consultado el 18/3/2026).
[16] PSC REPORT. «Illicit activities fuel extremism in the Sahel's conflict zones», *Institute for Security Studies Africa*. 2025. Disponible en: https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/illicit-activities-fuel-extremism-in-the-sahel-s-conflict-zones (consultado el 12/3/2026).
[17] Ibídem.
[18] GAYE, Serigne-Bamba. «Connections between jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel», *Friedrich-Ebert-Stiftung Peace and Security Centre of Competence Sub-Saharan Africa*. 2018. Disponible en: https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/14176 (consultado el 17/3/2026).

continuum[19]. Los secuestros extorsivos, heredados de AQMI —que generó cerca de 60 millones de euros en rescates entre 2006 y 2012—, siguen siendo una fuente complementaria, aunque de menor peso[20].

En el plano externo, el ISSP mantiene vínculos doctrinales con el Daesh global, pero opera con plena autonomía táctica y financiera[21]. Con redes criminales locales —tribus tuareg, árabes y segmentos fulani— sostiene alianzas pragmáticas basadas en el intercambio de protección por tributos e inteligencia. La relación con JNIM es de enemistad activa desde 2019, aunque con treguas puntuales —e incluso cooperación en materia de secuestros— ante enemigos comunes, lo que evidencia que el cálculo de supervivencia prima sobre las diferencias ideológicas.

Lo anterior permite afirmar que ISSP encarna en gran medida el perfil convergente del *continuum.* Mantiene la narrativa y el objetivo ideológico del Daesh, pero sus medios de supervivencia, así como el uso indiscriminado de la violencia, se asemejan a los de una organización criminal armada anclada en economías ilícitas locales. Su evolución hacia el control territorial y la provisión de servicios lo aproxima al «agujero negro» de Makarenko en áreas de colapso estatal.

JNIM: simbiosis e hibridación adaptativa

JNIM combina una insurgencia de «ganar corazones y mentes» y terrorismo selectivo. Alterna atentados complejos contra objetivos de alto perfil, como el ataque al hotel Splendid de Uagadugú en 2016[22], con una campaña sostenida de guerrilla rural y una búsqueda activa de legitimidad social.

Una clave de su estrategia es la captación del apoyo, o al menos la conformidad, de poblaciones marginadas, especialmente de pastores fulani en conflicto con agricultores

[19] GAYE, Serigne-Bamba. *Connections between jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel*». Friedrich-Ebert-Stiftung Peace and Security Centre of Competence Sub-Saharan Africa, 2018. Disponible en: https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/14176 (consultado el 17/3/2026).
[20] Ibídem.
[21] NSAIBIA, Héini. «Newly restructured Islamic State Sahel aims regional expansión», *Armed Conflict Location & Event Data Project*. 2024. Disponible en: https://acleddata.com/report/newly-restructured-islamic-state-sahel-aims-regional-expansion (consultado el 10/3/2026).
[22] ALTUNA, 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*. 2024. Disponible en: 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 el 17/3/2026).

de otras etnias: presentándose como proveedor de seguridad y de justicia ante la ausencia estatal[23]. En regiones de Malí bajo la influencia de Katiba Macina, ha instalado tribunales islámicos móviles, ha resuelto disputas agrarias y ha expulsado a funcionarios corruptos, llenando los vacíos de seguridad y administración que el Estado no cubre.

Financieramente, JNIM calibra sus fuentes para no erosionar el apoyo social: combina secuestros con rescate, orientados desde 2017 hacia rehenes locales de menor importe, un sistema tributario paralelo (*zakat*, *ushr* y gravámenes al transporte) presentado como legitimado por la provisión de seguridad y justicia, y la extorsión selectiva a ONG y empresas[24] [25].

La minería artesanal de oro, cerca del 50 % de la producción saheliana, según la UNODC[26], constituye otro pilar clave: controla y grava explotaciones informales y gestiona sus rutas de salida, lo que permite operar a comunidades en zonas vedadas por el Estado y refuerza su legitimidad local.

Respecto al crimen organizado, su estrategia es actuar como facilitador y protector antes que como operador directo. Proporciona entornos seguros a redes de contrabando, cobra peajes y ofrece escoltas, arbitrando el ecosistema criminal sin ejecutar directamente las operaciones[27]. Tolera la actividad siempre que no dañe a la población que está bajo su protección ni desafíe su autoridad, tomando represalias contra quienes cruzan esas líneas.

[23] PALACIOS, Tammy. «Preventing another al-Qaeda-affiliated quasi-state: Countering JNIM's strategic civilian engagement in the Sahel», *New Lines Institute for Strategy and Policy*. 2024. Disponible en: https://newlinesinstitute.org/nonstate-actors/preventing-another-al-qaeda-affiliated-quasi-state-countering-jnims-strategic-civilian-engagement-in-the-sahel/ (consultado el 17/3/2026).
[24] GAYE, Seringe-Bamba. *Connections between jihadist groups and smuggling and illegal trafficking rings in the Sahel*. Friedrich-Ebert-Stiftung Peace and Security Centre of Competence Sub-Saharan Africa, 2018. Disponible en: https://collections.fes.de/publikationen/ident/fes/14176 (consultado el 17/3/2026).
[25] BEEVOR, Eleanor. *JNIM in Burkina Faso*». Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2022. Disponible en: https://globalinitiative.net/analysis/jnim-burkina-faso/ (consultado el 16/3/2026).
[26] PSC REPORT. «Illicit activities fuel extremism in the Sahel's conflict zones», *Institute for Security Studies Africa*. 2025. Disponible en: https://issafrica.org/pscreport/psc-insights/illicit-activities-fuel-extremism-in-the-sahel-s-conflict-zones (consultado el 12/3/2026).
[27] BEEVOR, Eleanor. *JNIM in Burkina Faso*. Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2022. Disponible en: https://globalinitiative.net/analysis/jnim-burkina-faso/ (consultado el 16/3/2026).

En el plano de interacciones externas, JNIM, al igual que ISSP, mantiene vínculos ideológicos con la organización central y, además, hasta la fecha, ha evitado atentar fuera de África occidental para no provocar una respuesta occidental más intensa[28].

Su relación con los Gobiernos es ambivalente: aunque formalmente se le cataloga como amenaza, algunos ejecutivos han explorado canales discretos, dado su arraigo local (como las conversaciones con el Gobierno de Malí en 2020). Tras la retirada de Barkhane y de la MINUSMA (2022-2023), JNIM amplió sus operaciones y reorientó su narrativa para presentarse como garante del orden frente al caos estatal.

La campaña de bloqueo logístico en Malí, iniciada a finales de 2025, ilustra su capacidad de coerción. Se basó en ataques sostenidos a convoyes de camiones cisterna en las principales carreteras conectadas con Bamako, lo que desencadenó una crisis nacional de abastecimiento. El rendimiento estratégico de la interrupción prolongada de los flujos económicos superó al de los atentados convencionales.

En este caso, JNIM se sitúa también en el tramo de convergencia, orientándose hacia la simbiosis, mantiene su proyecto político-religioso intacto y se sustenta ampliamente en métodos criminales. Se trata de la manifestación más acabada en el Sahel de la convergencia crimen-terror con una finalidad política intacta, que responde a lo que Shelley y Picarelli (2002) denominarían una relación mutualista entre actores terroristas y criminales.

Posición comparada en el continuum y la black hole thesis

El análisis comparado confirma que ambos grupos han recorrido tramos distintos del *continuum*. ISSP ocupa una posición más avanzada hacia la convergencia plena, pues ejerce el control territorial mediante la explotación sistemática de economías criminales y una violencia de carácter depredador que reduce su dependencia de la legitimidad social. JNIM mantiene una hibridación más adaptativa, mediante la calibración de su

[28] ALTUNA, 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*. 2024. Disponible en: 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 el 17/3/2026).

depredación para preservar apoyos comunitarios y la alternancia entre insurgencia, control territorial y facilitación criminal, sin renunciar a su agenda ideológica.

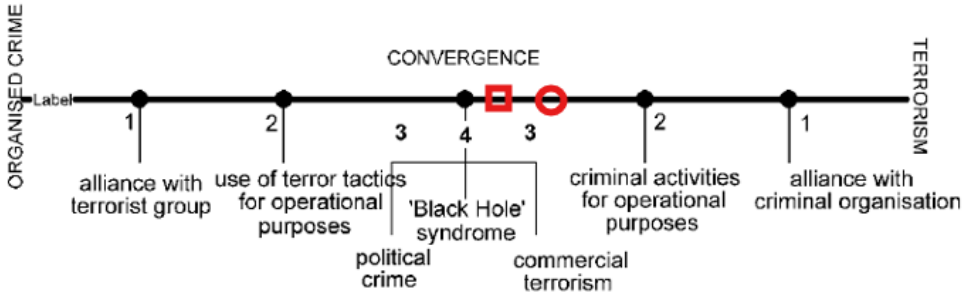


Imagen 2. Ubicación de ISSP y JNIM en el *continuum*. El cuadrado rojo hace referencia a ISSP y la redonda roja a JNIM[29].

Lejos de ser entidades unidimensionales motivadas únicamente por el fanatismo religioso, ambas incorporan motivaciones pragmáticas y redes clientelares propias de la delincuencia organizada. Esta convergencia les ha proporcionado resiliencia, al diversificar sus fuentes de financiación y reforzar su arraigo local, pero también expone vulnerabilidades: su implicación en actividades criminales genera tensiones ideológicas internas y puede restarles legitimidad ante determinadas poblaciones musulmanas.

La aplicación de la *black hole thesis* resulta especialmente pertinente en la región de Liptako-Gourma (triple frontera Malí-Níger-Burkina Faso), donde las autoridades estatales controlan solo núcleos urbanos fragmentados, mientras los insurgentes mantienen corredores logísticos transnacionales; en el norte y centro de Malí, donde JNIM ejerce funciones cuasiestatales en amplias áreas rurales; y en las regiones orientales de Burkina y la frontera con Níger, sometidas al avance convergente de ISSP y JNIM. La existencia de estos «agujeros negros» no implica una fusión completa ni homogénea: persisten identidades, objetivos y cálculos de coste-beneficio diferenciados entre actores.

En la práctica, ISSP y JNIM constituyen un desafío híbrido para la seguridad. Son, a la vez, células terroristas que requieren respuestas de contraterrorismo clásico y actores

[29] Elaboración propia.

económicos ilícitos que exigen herramientas de lucha contra el crimen organizado, lo que exige evitar categorías rígidas y sustituirlas por lecturas dinámicas, temporales y situadas.

La expansión hacia el golfo de Guinea

Desde finales de la década de 2010, la insurgencia yihadista del Sahel ha expandido su radio de acción hacia los Estados del golfo de Guinea. Grupos afiliados a al-Qaeda y al Daesh aprovecharon la porosidad de las fronteras y la presión militar en Malí y Burkina Faso para buscar refugio y nuevas áreas de influencia en los países vecinos del golfo de Guinea[30].

Hacia 2018 se detectaban ya células yihadistas en el norte de Costa de Marfil, Ghana, Togo y Benín, vinculadas al Sahel: el oro de minas bajo su control en Burkina Faso se comercializaba en Togo y Benín, mientras las motocicletas empleadas en ataques en Malí y Burkina Faso accedían desde Nigeria vía Benín[31]. En 2019, el asesinato de un misionero español en la frontera entre Togo y Burkina Faso y el secuestro de turistas franceses en el Parque Nacional de Pendjari confirmaron el «contagio» hacia el sur[32]. El año 2021 marcó el punto de inflexión: Togo sufrió su primer atentado reivindicado por un grupo yihadista y JNIM estableció santuarios permanentes en los parques transfronterizos de W y Pendjari, aprovechando las reservas naturales como refugio y corredor clandestino[33]. Para 2023, Costa de Marfil, Benín y Togo afrontaban una insurgencia de baja intensidad en sus territorios septentrionales.

[30] NARANJO, José. «Grupos yihadistas del Sahel extienden sus operaciones a otros cuatro países africanos», *El País*. 2020. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-05-27/grupos-yihadistas-del-sahel-extienden-sus-operaciones-a-otros-cuatro-paises-africanos.html (consultado el 18/3/2026).
[31] Ibídem.
[32] NARANJO, José. «Dos rehenes occidentales son liberados en Malí», *El País*. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2020-03-14/dos-rehenes-occidentales-son-liberados-en-Malí.html (consultado el 18/3/2026).
[33] LABRADO, Elena María. «La expansión del yihadismo del Sahel al golfo de Guinea: Tras Benín, Costa de Marfil y Togo ¿es Ghana la siguiente?», *Revista Ejércitos*. https://www.revistaejercitos.com/focus/terrorismo/la-expansion-del-yihadismo-del-sahel-al-golfo-de-guinea/ (consultado el 18/ 3/2026).

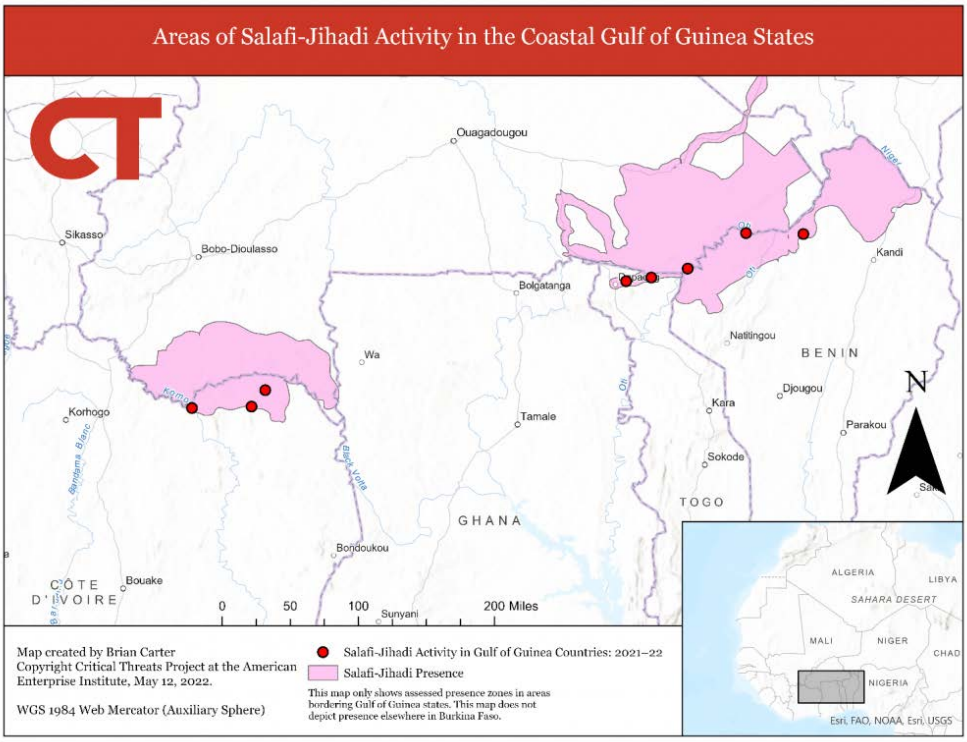


Imagen 3. Mapa ilustrativo de la actividad y presencia de grupos yihadistas en los países costeros del golfo de Guinea (Costa de Marfil, Ghana, Togo y Benín)[34].

Ghana se mantenía como el único país sin atentados reivindicados de forma consistente, aunque sus autoridades detectaban actividades de reclutamiento, tráfico de armas y tránsito de militantes[35]. Esta diferencia sugiere que la expansión no es automática, sino que está condicionada por variables de oportunidad operativa: una contención preventiva más temprana y una fase aún incipiente centrada en logística y el reclutamiento antes que en ataques directos.

Las cifras ilustran de forma dramática la magnitud de la expansión. Los actos violentos atribuidos a grupos yihadistas en Benín, Togo y Costa de Marfil pasaron de cinco en

[34] CRITICAL THREATS PROJECT. «Africa File: Salafi-Jihadi Groups May Exploit Local Grievances to Expand in West Africa's Gulf of Guinea», *Critical Threats Project*. 2022. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/briefs/africa-file/africa-file-salafi-jihadi-groups-may-exploit-local-grievances-to-expand-in-west-africas-gulf-of-guinea (consultado el 20/3/2026).

[35] LABRADO, Elena María. «La expansión del yihadismo del Sahel al golfo de Guinea: Tras Benín, Costa de Marfil y Togo ¿es Ghana la siguiente?», *Revista Ejércitos*. https://www.revistaejercitos.com/focus/terrorismo/la-expansion-del-yihadismo-del-sahel-al-golfo-de-guinea/ (consultado el 18/ 3/2026).

2020 a 160 en 2024 (+3.200 %)[36]. Benín registró el mayor incremento proporcional de ataques yihadistas de toda África en ese periodo. Esta ola de violencia ha sido protagonizada principalmente por JNIM, que concentra aproximadamente el 98 % de los incidentes registrados, aunque el ISSP también ha iniciado incursiones, con al menos cinco ataques en Benín entre 2022 y 2024[37].

Según analistas de ACLED, a comienzos de 2024 los grupos entraron en «una nueva fase de expansión» hacia la costa, abriendo un frente sur activo en las regiones fronterizas de Níger-Nigeria-Benín y Burkina Faso-Togo, lo que convirtió la región de Dosso (Níger)-Alibori (Benín) en un foco crítico, con decenas de ataques registrados desde 2023[38].

Esta expansión responde a una combinación de decisiones estratégicas deliberadas y a la explotación de condiciones estructurales favorables. Desde el punto de vista estratégico, representa una respuesta adaptativa a la presión militar sostenida en el Sahel (especialmente a partir de las operaciones francesas y aliadas desde 2013-2014): los grupos optaron por una descentralización y una dispersión territorial orientadas a preservar capacidades, reducir vulnerabilidades y abrir nuevos teatros menos defendidos[39] [40].

[36] DRIESSEN, Marta. «Intensificación y expansión de la amenaza yihadista en el Sahel: implicaciones para España y la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*. 2025. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/intensificacion-y-expansion-de-la-amenaza-yihadista-en-el-sahel-implicaciones-para-espana-y-la-union-europea/ (consultado el 18/3/2026).
[37] Ibídem.
[38] NSAIBIA, Héini. *New frontlines: Jihadist expansion is reshaping the Benin, Niger, and Nigeria borderlands*. Armed Conflict Location & Event Data Project, 2025. Disponible en: https://acleddata.com/report/new-frontlines-jihadist-expansion-reshaping-benin-niger-and-nigeria-borderlands (consultado el 18/3/2026).
[39] TISSERON, Antonin. «Jihadist threat: The Gulf of Guinea States up against the wall», *Institut Thomas More*. 2019. Disponible en: https://institut-thomas-more.org/2019/ 3/04/jihadist-threat-%E2%80%A2-the-gulf-of-guinea-states-up-against-the-wall/ (consultado el 18/3/2026).
[40] NSAIBIA, Héini. *New frontlines: Jihadist expansion is reshaping the Benin, Niger, and Nigeria borderlands*. Armed Conflict Location & Event Data Project, 2025. Disponible en: https://acleddata.com/report/new-frontlines-jihadist-expansion-reshaping-benin-niger-and-nigeria-borderlands (consultado el 18/3/2026).

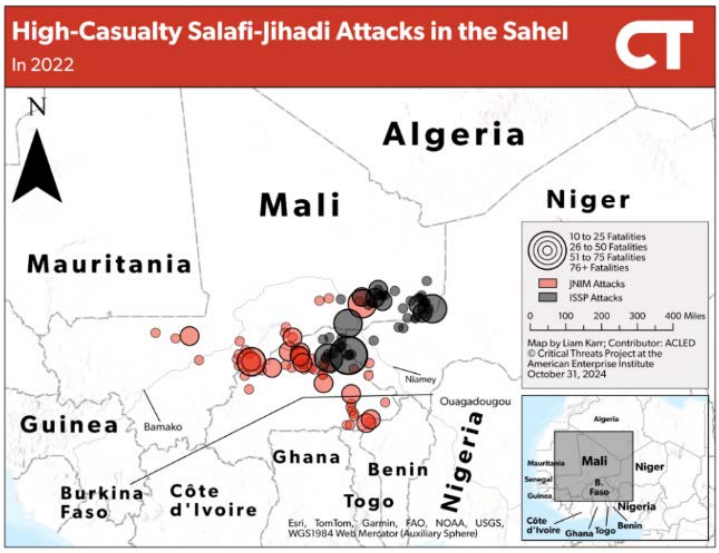


Imagen 4. Atentados yihadistas con grandes bajas en el Sahel central en 2022[41]

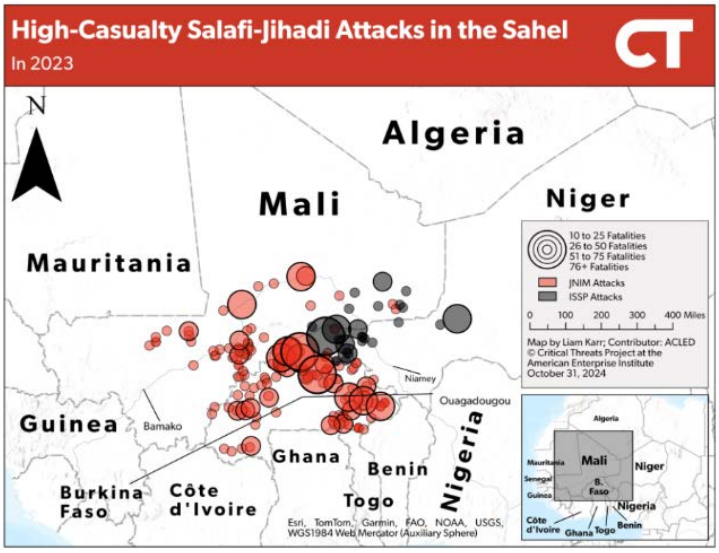


Imagen 5. Atentados yihadistas con grandes bajas en el Sahel central en 2023[42]

[41] KARR, Liam y CARTER, Brian. «Salafi-Jihadi Areas of Operation in the Sahel», *Critical Threats Project*. 2024. Disponible en: https://www.criticalthreats.org/analysis/salafi-jihadi-areas-of-operation-in-the-sahel (consultado el 20/3/2026).
[42] Ibídem.

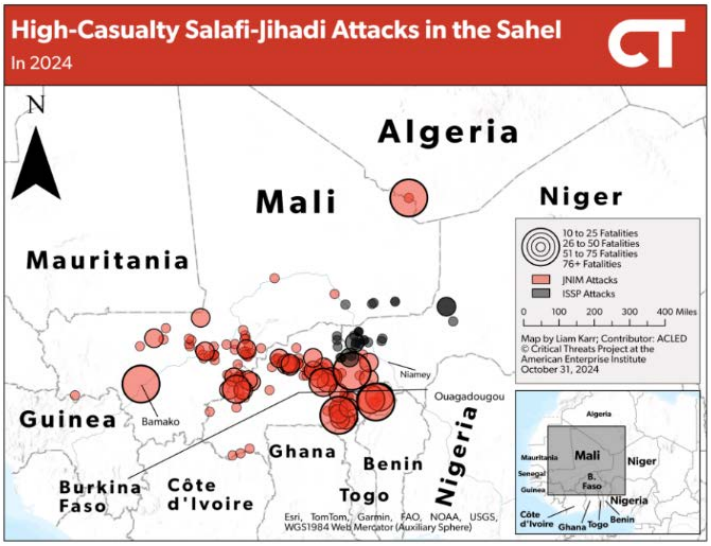


Imagen 6. Atentados yihadistas con grandes bajas en el Sahel central en 2024[43]

La elección del golfo de Guinea no es casual. En las regiones septentrionales de estos países persisten vulnerabilidades socioeconómicas caracterizadas por zonas rurales empobrecidas, una presencia estatal limitada, déficits de servicios y la marginación de comunidades como los peul, que facilitan el reclutamiento y la penetración social[44].

Las brechas de gobernanza entre el sur más desarrollado y las regiones periféricas generan espacios de baja vigilancia donde la insurgencia opera con relativa impunidad, replicando patrones del Sahel central. A ello se suman corredores transnacionales que conectan el Sahel con el litoral atlántico, facilitando el movimiento de combatientes, armas y recursos ilícitos, en especial el oro, y ampliando las fuentes de financiación a través de economías criminales emergentes[45] [46].

[43] Ibídem.
[44] BERNARD, Aneliese. «Jihadism is spreading to the Gulf of Guinea littoral states, and a new approach to countering it is needed», *Modern War Institute at West Point*. 2021. Disponible en: https://mwi.westpoint.edu/jihadism-is-spreading-to-the-gulf-of-guinea-littoral-states-and-a-new-approach-to-countering-it-is-needed/ (consultado el 18/3/2026).
[45] Ibídem.
[46] VERVAEKE, Alice. «Gulf of Guinea: Pirates and other tales», *EUISS Alert* No. 19. European Union Institute for Security Studies, junio de 2017. Disponible en: https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Alert_19_GoG.pdf

A comienzos de 2026, la amenaza sigue latente y en crecimiento gradual, con Benín y Togo afrontando insurgencias focalizadas en sus provincias septentrionales, mientras que Costa de Marfil, además de incursiones armadas, muestra preocupación por posibles células durmientes y el retorno de combatientes radicalizados[47]. Los Gobiernos costeros han reforzado sus respuestas mediante operaciones militares fronterizas, la declaración de estados de emergencia en provincias del norte, el despliegue de fuerzas antiterroristas y campañas de apoyo comunitario.

La cooperación internacional se ha intensificado. Costa de Marfil firmó acuerdos con los Estados Unidos para el despliegue de vigilancia no tripulada sobre su frontera norte, y la Iniciativa de Accra incorporó a Nigeria en 2025, en reconocimiento de la naturaleza compartida de la amenaza[48]. No obstante, los expertos advierten que la raíz del problema es interna y que la pobreza extrema en zonas fronterizas, la marginación de comunidades y la débil presencia estatal proporcionan un terreno fértil para el arraigo de estos grupos[49].

Conclusiones

La convergencia entre crimen organizado y terrorismo en el Sahel constituye un patrón estructural basado en la fragilidad estatal, las economías ilícitas y los vacíos de gobernanza. En este ecosistema, ISSP y JNIM combinan una agenda ideológico-política con una lógica de acumulación material, explotando la ausencia de autoridad en amplias zonas rurales para ejercer funciones cuasiestatales, imponer tributos y capturar rentas vinculadas a economías ilícitas, con frecuencia mediante alianzas pragmáticas con redes criminales preexistentes.

[47] LABRADO, Elena María. «La expansión del yihadismo del Sahel al golfo de Guinea: Tras Benín, Costa de Marfil y Togo ¿es Ghana la siguiente?», *Revista Ejércitos*. Disponible en: https://www.revistaejercitos.com/focus/terrorismo/la-expansion-del-yihadismo-del-sahel-al-golfo-de-guinea/ (consultado el 18/3/2026).
[48] BELTRÁN, Ana. «El avance silencioso del yihadismo en África Occidental», *Delta 13 News*. 2025. Disponible en: https://delta13news.com/el-avance-silencioso-del-yihadismo-en-africa-occidental/ (consultado el 19/3/2026).
[49] DRIESSEN, Marta. «Intensificación y expansión de la amenaza yihadista en el Sahel: implicaciones para España y la Unión Europea», *Real Instituto Elcano*. 2025. Disponible en: https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/intensificacion-y-expansion-de-la-amenaza-yihadista-en-el-sahel-implicaciones-para-espana-y-la-union-europea/ (consultado el 18/3/2026).

La aplicación del *Crime-Terror Continuum* de Makarenko, en diálogo con las revisiones realizadas posteriormente por otros autores, resulta especialmente pertinente para el caso saheliano, porque permite captar trayectorias no lineales y dependientes del contexto.

Los resultados muestran que, por un lado, ISSP se sitúa en un tramo avanzado de convergencia: conserva la «marca» del Daesh, pero su sostenimiento depende en gran medida de economías ilícitas locales y de la captura coercitiva de rentas, lo que se asocia con una mayor propensión a prácticas depredadoras y a la violencia indiscriminada.

Por otro lado, JNIM evidencia una hibridación más social y adaptativa: modula el uso de la violencia, busca legitimidad mediante la provisión selectiva de servicios y se configura como un actor híbrido capaz de alternar entre insurgencia, control territorial y facilitación criminal sin diluir su finalidad política.

Esta comparación revela que grupos ideológicamente afines recorren tramos distintos del *continuum* en función de su inserción comunitaria, su arquitectura financiera y su estrategia de gobernanza.

La convergencia se expresa como una economía política de la violencia en la que el control de rutas, nodos y rentas ilícitas —cocaína, oro artesanal, tráfico de personas y armas— refuerza la capacidad insurgente y actúa como una palanca de poder local.

La expansión hacia el golfo de Guinea es un proceso deliberado y multicausal: responde a motivaciones tácticas (eludir la presión militar y asegurar refugios), estratégicas (diversificar frentes, preservar capacidades y ampliar la influencia territorial) e ideológicas (extender el proyecto yihadista más allá de su núcleo saheliano).

El Sahel central y el golfo de Guinea tienden a configurarse crecientemente como un teatro operativo integrado, con corredores de penetración y enclaves tácticos reconocibles, y con una amenaza creciente para Benín, Togo y Costa de Marfil, además de presiones plausibles sobre Ghana.

La expansión hacia el golfo de Guinea no es un mero desplazamiento geográfico del problema, sino una recomposición adaptativa de la insurgencia yihadista en interacción con mercados ilícitos y vacíos de gobernanza, que exige marcos interpretativos y respuestas operativas igualmente integrales y sensibles al contexto.

El principal riesgo para los Estados costeros y, por extensión, para Europa, reside en la consolidación de un corredor atlántico donde converjan redes yihadistas, estupefacientes y migración irregular, lo que eleva la probabilidad de desestabilización regional y una mayor proyección de flujos ilícitos y terrorismo hacia el espacio europeo. Sin abordar factores estructurales como la corrupción, la exclusión y los déficits de gobernanza, estos espacios seguirán siendo ocupados por actores armados.

*Dídac Burgueño Mallo**
Analista de inteligencia

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

52/2026 11 de mayo de 2026



Audry Gadea Fernández Lévèder *

¿La sahelización del golfo de Guinea?

¿La sahelización del golfo de Guinea?

Resumen:

Este trabajo examina por qué Benín y Togo registran mayor actividad terrorista que Ghana, pese a que los tres países comparten frontera con Burkina Faso. A partir del concepto de «sahelización», el artículo argumenta que la diferencia no radica en la capacidad estatal de cada país, sino en el rol funcional que cada territorio cumple dentro de la estrategia de expansión de grupos yihadistas como JNIM.

Benín y Togo actúan como espacios de expansión operativa, gracias a la proximidad al complejo W-Arly-Pendjari, la permeabilidad de sus fronteras y la debilidad institucional en sus regiones septentrionales. Ghana, en cambio, funciona como retaguardia logística, un espacio de abastecimiento y tránsito donde los grupos armados evitan la confrontación directa para preservar sus redes.

La expansión yihadista hacia el golfo de Guinea no responde por tanto a una conquista territorial visible, sino a una penetración gradual que aprovecha corredores históricos de movilidad, áreas naturales transfronterizas y economías ilícitas.

Palabras clave:

Sahelización, JNIM, expansión yihadista, Benín, Togo, Ghana, Burkina Faso.

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 Sahelisation of the Gulf of Guinea?

Abstract:

This paper examines why Benin and Togo experience significantly higher levels of terrorist activity than Ghana, despite all three countries sharing a border with Burkina Faso. Through the concept of "Sahelization," the article argues that this disparity stems not from differences in state capacity, but from the distinct functional role each territory plays within the expansion strategy of jihadist groups such as JNIM. Benin and Togo serve as spaces of operational expansion, favored by their proximity to the W-Arly-Pendjari complex, highly permeable borders, and institutional weakness in their northern regions. Ghana, by contrast, functions as a logistical rear base — a space for resupply and transit where armed groups avoid direct confrontation in order to protect their networks. The jihadist expansion toward the Gulf of Guinea is therefore not driven by visible territorial conquest, but by a gradual infiltration that exploits historic mobility corridors, transboundary protected areas, and illicit economies.

Keywords:

Sahelization, JNIM, jihadist expansion, Benin, Togo, Ghana, Burkina Faso.

Sahelización: conceptualización de una tormenta perfecta

Para entender por qué el terrorismo está expandiéndose hacia el golfo de Guinea, es necesario, en primer lugar, comprender qué ocurre en el Sahel. En los últimos años, esta región se ha convertido en uno de los principales focos de violencia del planeta, y muchas de las dinámicas que hoy afectan a África occidental tienen su origen allí.

El Sahel es una franja de transición situada entre el desierto del Sáhara y las zonas de sabana del África subsahariana; se extiende de oeste a este a lo largo de unos 5.500 kilómetros y tiene una anchura media cercana a los 400 kilómetros.

En esa «orilla» sur del desierto se localiza esta región, una zona donde las precipitaciones son escasas, entre 200 y 600 milímetros al año, y donde la vida económica depende en gran medida de los ciclos climáticos y de la movilidad de las poblaciones[1].

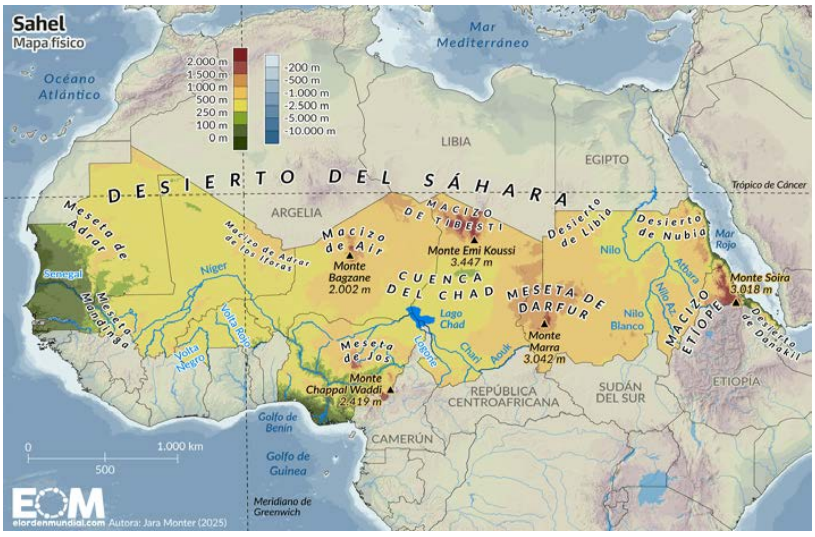


Figura 1. Mapa del Sahel.
Fuente: Jara Monter. *El Orden Mundial*[2].

[1] SÁNCHEZ HERRÁEZ, Pedro. «Sahel: ¡tormenta perfecta de amplitud e intensidad creciente!», en: *Panorama geopolítico de los conflictos 2021*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). 2021, pp. 229-252. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/panoramas/PGC2021/Cap_8_Sahel.pdf (consultado 21/11/2025).
[2] MONTER, Jara. «El mapa físico del Sahel», *El Orden Mundial*. 21 de febrero de 2025. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-fisico-sahel/ (consultado 9/12/2025).

Históricamente, el Sahel ha sido más un espacio de conexión que una frontera: durante siglos, fue atravesado por rutas comerciales que unían el África subsahariana con el norte del continente y el Mediterráneo. Estas rutas facilitaron el intercambio de mercancías, personas e ideas entre diferentes regiones del continente; aunque hoy muchas de ellas han cambiado de función, siguen existiendo y se utilizan para actividades como el comercio informal, el tráfico ilícito o los movimientos migratorios hacia Europa[3].

Esta tradición de movilidad explica por qué el territorio continúa funcionando como un corredor en el que circulan personas, mercancías y, cada vez más, actores armados.

A esta realidad geográfica se suma una fragilidad política estructural: los Estados del Sahel comparten instituciones débiles, una fuerte presencia de actores armados no estatales y una capacidad limitada para controlar amplias partes de su territorio, especialmente en las zonas rurales alejadas de las capitales[4].

Parte de esta situación tiene raíces históricas: las fronteras actuales se trazaron durante el reparto colonial de África en la Conferencia de Berlín (1884-1885), dividiendo comunidades y estructuras políticas que durante siglos habían funcionado de otra manera.

Tras la independencia, muchos países heredaron Estados centralizados que han tenido dificultades para proyectar su autoridad más allá de los principales centros urbanos.

Como consecuencia, amplias zonas periféricas han permanecido durante décadas marginadas política, social y económicamente. En muchos casos, la presencia del Estado es mínima: faltan infraestructuras, servicios básicos y oportunidades económicas.

Este abandono ha generado vacíos de poder que han sido aprovechados por distintos actores armados. Los grupos yihadistas han sabido explotar esta situación no solo mediante la violencia, sino también presentándose como intermediarios en conflictos

[3] WALTHER, Olivier J. y RETAILLÉ, Denis. «Mapping the sahelian space», *Oxford handbook of the african Sahe*. 1 de mayo de 2017. Disponible en: https://arxiv.org/pdf/1906.02223 (consultado 21/11/2025).
[4] REY GALLEGO, Alejandro. *El papel de España en África: principales retos y oportunidades en el Sahel del siglo XXI. ESFAS*. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/esfas/papel-espanna-africa-principales-retos-oportunidades-sahel-siglo-xxi (consultado 20/1/2026).

locales, especialmente entre comunidades de pastores y agricultores[5] que compiten por el acceso a la tierra y al agua.

En este contexto, el Sahel se ha convertido en el epicentro del terrorismo a nivel mundial. Más de la mitad de las muertes por terrorismo registradas en el mundo se concentran actualmente en esta región, y cinco de los diez países más afectados se encuentran en ella. La violencia ha aumentado con gran rapidez en los últimos años: las muertes relacionadas con el terrorismo en el Sahel son hoy casi diez veces superiores a las registradas en 2019.

El núcleo de esta violencia se sitúa en el llamado triángulo del Sahel, formado por Malí, Burkina Faso y Níger. Estos tres países concentran algunos de los niveles de inseguridad más altos del mundo. Burkina Faso se ha convertido en el país más afectado por el terrorismo a nivel global, llegando a concentrar alrededor de una quinta parte de todas las muertes terroristas registradas en el mundo. Níger, por su parte, registró en 2024 el mayor aumento de víctimas por terrorismo a nivel global, con un incremento cercano al 94 % respecto al año anterior[6].

La violencia en la región responde a una dinámica difícil de romper: cuando el Estado pierde capacidad para garantizar seguridad en determinadas zonas, también pierde capacidad de gobernar y de ofrecer servicios básicos. Esto agrava la pobreza y la falta de oportunidades, lo que facilita el reclutamiento por parte de grupos armados; a su vez, la presencia de estos grupos debilita aún más las instituciones estatales y extiende la inseguridad. Este círculo entre seguridad, gobernanza y desarrollo contribuye a que la violencia se reproduzca y se expanda hacia nuevas áreas.

La geografía del Sahel también favorece esta dinámica. El territorio combina grandes extensiones desérticas con macizos montañosos que dificultan el control estatal y facilitan el movimiento de grupos armados. Algunos de estos espacios se han convertido

[5] En gran parte del Sahel existen tensiones recurrentes entre pastores nómadas o seminómadas y agricultores sedentarios por el acceso a la tierra y al agua. Entre los grupos pastoralistas más conocidos se encuentran los Fulani o Peul, presentes tanto en el Sahel como en el golfo de Guinea, cuya economía se basa tradicionalmente en la trashumancia ganadera. La expansión agrícola, el crecimiento demográfico y el cambio climático han reducido los espacios de pastoreo, aumentando los conflictos intercomunitarios que en ocasiones son instrumentalizados por grupos armados.

[6] INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. «Measuring the Impact of Terrorism», *Global Terrorism Index 202*. Sydney, marzo de 2025. Disponible en: https://www.economicsandpeace.org/global-terrorism-index/ (consultado 9/11/2025).

en refugios estratégicos para las organizaciones yihadistas: el macizo del Adrar de los Iforas, en el noreste de Malí, ha servido durante años como santuario para grupos vinculados a Al Qaeda en el Magreb Islámico y otras organizaciones terroristas[7]. Terrenos similares existen en otras partes de la región, lo que permite a estos grupos ocultarse, reorganizarse y lanzar ataques en distintos países.

En los últimos años, la situación se ha visto agravada por cambios geopolíticos trascendentes: los golpes de Estado militares en Malí, Burkina Faso y Níger han provocado una ruptura progresiva con los socios occidentales tradicionales y han reducido la cooperación con algunas organizaciones regionales. Al mismo tiempo, estos países han buscado nuevas alianzas internacionales, lo que ha alterado el equilibrio en la región.

Este cambio ha facilitado la entrada de nuevos actores externos; entre ellos destaca Rusia, cuya presencia se ha articulado principalmente a través del grupo paramilitar Wagner, posteriormente reorganizado como Africa Corps.

Este tipo de apoyo militar resulta atractivo para las juntas militares porque implica menos condiciones políticas que la cooperación con países occidentales. Sin embargo, su presencia también se ha relacionado con la explotación de recursos naturales, las campañas de influencia contra Occidente y un aumento de la violencia contra la población civil[8].

Desde 2015, Burkina Faso ha experimentado un rápido deterioro de la seguridad; la situación se ha agravado especialmente tras los golpes de Estado de 2022 y la posterior inestabilidad institucional. La estrategia de seguridad adoptada por la junta militar liderada por el capitán Ibrahim Traoré se basa en una política de «guerra total» contra los grupos armados; como parte de esta estrategia, se ha ampliado el reclutamiento de

[7] MONTER, Jara. «El mapa físico del Sahel», *El Orden Mundial*. 21 de febrero de 2025. Disponible en: https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/mapa-fisico-sahel/ (consultado 9/12/2025).
[8] GAZAPO LAPAYESE, Manuel J. *Wagner en el Sahel: una amenaza paramilitar, demográfica e informacional para la seguridad europea en África.* Documento Marco IEEE 04/2025. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/wagner-en-el-sahel (consultado 20/12/2025).

milicias civiles conocidas como *Volontaires pour la Défense de la Patrie* (VDP), que apoyan al ejército en operaciones locales[9].

Sin embargo, la creciente militarización de la población también ha incrementado su exposición a la violencia. Un ejemplo significativo fue la masacre de Barsalogho, en agosto de 2024, cuando centenares de civiles murieron durante un ataque mientras participaban en la construcción de defensas comunitarias[10].

El principal actor yihadista en Burkina Faso es Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimeen (JNIM), una coalición afiliada a Al Qaeda creada en 2017 mediante la fusión de varios grupos insurgentes: Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI), Ansar al-Din, el Frente de Liberación de Macina y Al-Murabitoun. Posteriormente, se incorporó Ansarul Islam, el principal grupo yihadista burkinés[11].

JNIM combina una estructura jerárquica con una fuerte descentralización operativa, lo que le permite adaptarse a las dinámicas locales, integrarse en comunidades rurales y aprovechar conflictos intercomunitarios para expandir su influencia. Además de JNIM, el Estado Islámico en el Gran Sáhara (ISGS/EIGS) también opera en la región, especialmente en la zona de la triple frontera entre Burkina Faso, Malí y Níger.

Aunque su actividad en Burkina Faso es menor que la de JNIM, mantiene presencia en corredores estratégicos que facilitan el movimiento de combatientes y recursos[12]. La rivalidad entre ambas organizaciones ha contribuido a intensificar la violencia y a aumentar la letalidad de los ataques en el Sahel central.

[9] INTERNATIONAL CRISIS GROUP. «Containing Militancy in West Africa's Park W. Crisis Group Africa Report, 310». 2023. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/burkina-faso-niger-benin/310-containingmilitancy-west-africas-park-w (consultado 4/1/2026).
[10] NARANJO, José. «Un atentado causa más de un centenar de muertos y 140 heridos en Burkina Faso», *El País*. 25 de agosto de 2024. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2024-08-25/un-atentado-yihadista-causa-mas-de-un-centenar-de-muertos-y-140-heridos-en-burkina-faso.html (consultado 9/2/2026).
[11] CRISIS GROUP. *Containing militancy in West Africa's Park W.* International Crisis Group, informe n.º 310, año no indicado. Disponible en: https://www.crisisgroup.org/africa/sahel/burkina-faso-niger-benin/310-containing-militancy-west-africas-park-w (consultado 9/2/2026).
[12] INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. Global Terrorism Index 2025: *Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney, marzo de 2025. Disponible en: https://www.economicsandpeace.org/global-terrorism-index/ (consultado 9/11/2025).

Expansión al golfo de Guinea

En los últimos años, el golfo de Guinea ha adquirido una relevancia creciente dentro de las dinámicas de seguridad de África occidental; tradicionalmente, la violencia yihadista se concentraba principalmente en la región del Sahel central. Sin embargo, desde finales de la década de 2010 se observa un desplazamiento progresivo de esta amenaza hacia los Estados costeros de África occidental[13].

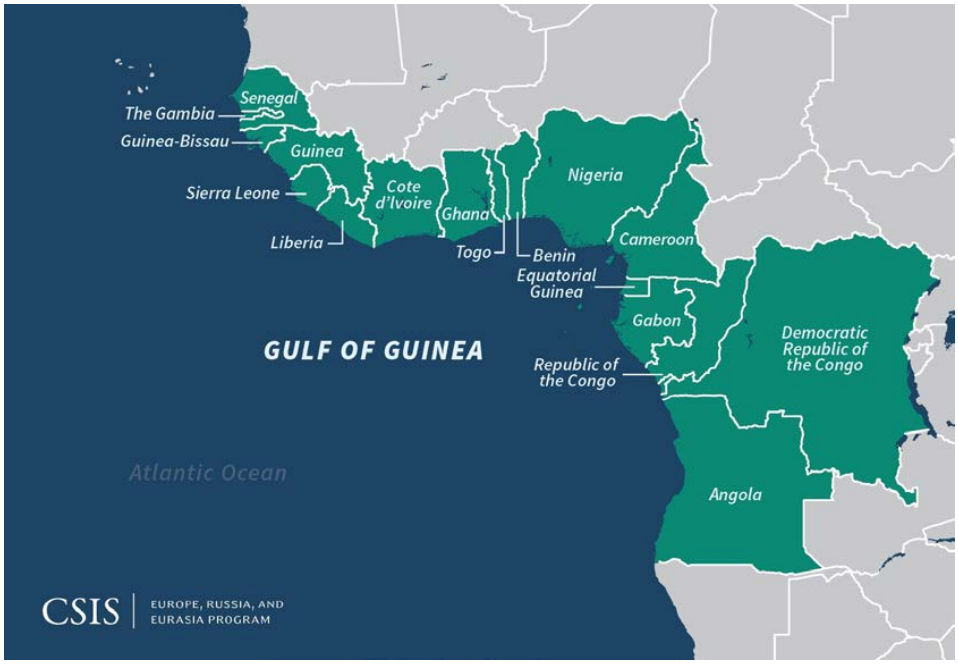


Figura 2. Mapa del golfo de Guinea. Fuente: CSIS[14]

Esta región marítima, situada en la costa atlántica de África occidental y central, constituye un espacio geográfico de gran amplitud. En su definición más restringida incluye a los Estados ribereños comprendidos entre Ghana y Gabón, aunque, en

[13] GARRIDO GUIJARRO, Óscar. *La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea*. Documento de Análisis IEEE 32/2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA32_2024_OSCGAR_Yihadismo.pdf (consultado 4/1/2026).

[14] MORCOS, Pierre. «A Transatlantic Approach to Address Growing Maritime Insecurity in the Gulf of Guinea», *CSIS*. 1 de febrero de 2021. https://www.csis.org/analysis/transatlantic-approach-address-growing-maritime-insecurity-gulf-guinea (consultado 12/12/2025).

términos geopolíticos, suele ampliarse hasta abarcar una franja costera que se extiende desde Senegal hasta Angola.

Esta región presenta una elevada densidad demográfica y una fuerte interdependencia económica entre los países costeros y los Estados del interior del continente. Los países del golfo de Guinea concentran cientos de millones de habitantes y una extensa línea costera que supera los 6.000 kilómetros, una distancia similar a la que separa Madrid de Chicago.

Uno de sus rasgos estructurales más relevantes es su papel como principal salida marítima para varios países del Sahel que carecen de acceso directo al mar. Estados como Malí, Burkina Faso o Níger dependen en gran medida de los puertos de África occidental para el transporte de mercancías.

Los puertos situados en el golfo de Guinea constituyen nodos logísticos fundamentales para el comercio regional y para la conexión de África occidental con los mercados internacionales, ya que permiten canalizar tanto las exportaciones de materias primas como la importación de productos esenciales para las economías del interior del continente.

La frontera compartida con Burkina Faso pone el foco sobre Benín, Togo y Ghana, situándolos en un punto crítico del mapa regional. Los tres países cuentan con regiones septentrionales que mantienen intensos vínculos sociales, culturales y económicos con las comunidades situadas al otro lado de la frontera.

Estas conexiones transfronterizas forman parte de la vida cotidiana de muchas poblaciones locales y reflejan la continuidad histórica de redes familiares, comerciales y religiosas que preceden a la creación de las fronteras estatales actuales.

Tras abandonar el modelo marxista-leninista en los años noventa, Benín inició una transición democrática marcada por la alternancia institucional. Sin embargo, en la última década, el Gobierno de Patrice Talon ha implementado reformas que condicionan la participación de la oposición[15].

[15] MELLY, Paul. «Furious protests at move to cement Togo ruling family's grip on power», *BBC News*. 24 de julio de 2025. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c9vj7xjxwypo (consultado 9/2/2026).

Pese a mantener una estabilidad macroeconómica apoyada en el puerto de Cotonú y el sector agrícola, el país presenta una brecha territorial entre el sur y las regiones del norte, donde los niveles de pobreza son superiores y las infraestructuras son más limitadas[16]. Esta desigualdad, sumada a la falta de representación política en el norte, ha generado un distanciamiento entre la población local y el Estado[17].

La presión insurgente también ha comenzado a trasladarse al plano político: el 17 de abril de 2025, en el norte de Benín, cerca del Parque Nacional WAP, un ataque de JNIM provocó la muerte de 54 soldados, lo que intensificó el malestar dentro del Ejército y alimentó acusaciones de negligencia del Gobierno hacia las tropas desplegadas.

Este clima contribuyó a que en diciembre se produjera un intento de golpe de Estado, impulsado por agravios militares combinados con tensiones políticas más amplias, incluida la exclusión del principal partido opositor de las próximas elecciones presidenciales[18].

Togo se caracteriza por una prolongada continuidad institucional bajo la familia Gnassingbé: primero con Gnassingbé Eyadéma (1967-2005) y posteriormente con su hijo, Faure Gnassingbé. Este sistema, respaldado por las fuerzas armadas, ha consolidado una estructura de poder que limita el pluralismo político y la alternancia, a través de reformas que refuerzan la concentración del mando[19].

Económicamente, el país presenta desequilibrios territoriales marcados: mientras el sur y el puerto de Lomé funcionan como nodos logísticos modernos, el norte, especialmente la región de Savanes, enfrenta marginación estructural, desempleo y falta de inversión. Esta brecha tiene una dimensión étnica y social; comunidades como los fulani perciben

[16] AIKINS, Enoch Randy. *Benin: Current Path*. Pretoria: African Futures and Innovation Programme (AFI), Instituto para Estudos de Segurança (ISS Africa), 2025. Disponible en: https://futures.issafrica.org/geographic/countries/benin/ (consultado 16/3/2026).
[17] GUIFFARD, Jonathan. «Gulf of Guinea: Can the Sahel Trap Be Avoided?», *Institut Montaigne*. 2023. Disponible en: https://www.institutmontaigne.org/en/expressions/gulfguinea-can-sahel-trap-be-avoided (consultado 12/1/2026)
[18] RICH, David. «Nigeria's Benin rescue thwarts a coup, sends a warning to a volatile region», *France 24*. 2025. Disponible en: https://www.france24.com/en/africa/20251210-nigeria-benin-rescue-thwarts-military-coup-sends-warning-to-volatile-region (consultado 1/3/2026).
[19] BOOTY, Nick & NEGOCE, Nara. «Togo constitution: Parliament passes reforms likened to coup», *BBC News*. 20 de abril de 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/news/world-africa-68860091 (consultado 9/2/2026).

un abandono estatal y sufren estigmatizaciones que erosionan la confianza en las instituciones[20].

En julio de 2023, un ataque del JNIM mató a al menos doce soldados que patrullaban en la aldea de Sankortchagou[21], evidenciando que la militarización no está logrando contener la expansión, sino que a menudo sirve para blindar el control social.

Paralelamente, en el sur, sectores de la sociedad civil y nuevas generaciones denuncian la falta de apertura política y la persistencia del modelo dinástico, a través de manifestaciones similares a las de la generación Z en Nepal o Marruecos[22].

Ghana destaca por su estabilidad y alternancia democrática desde 1992, consolidando un sistema multipartidista que, aunque institucionalizado, mantiene una fuerte polarización política entre sus principales bloques. Económicamente, el país arrastra una brecha territorial profunda: mientras el sur concentra la actividad comercial, urbana y de servicios, el norte rural presenta indicadores de desarrollo inferiores y una mayor dependencia de la agricultura[23]. Esta división geográfica coincide con factores demográficos y culturales clave.

En el norte habitan comunidades como los pastores fulbe con redes transfronterizas conectadas al Sahel, mientras que el sur es mayoritariamente cristiano[24]. El uso del inglés como lengua oficial y la mayoría cristiana actúan como elementos de cohesión frente a narrativas antioccidentales[25].

---

[20] GONZÁLEZ FRANCISCO, Luis A. «El emergente fenómeno yihadista en la República de Togo», *Observatorio del Terrorismo*. 12 de abril de 2023. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/actividades/el-emergente-fenomeno-yihadista-en-la-republica-de-togo/ (consultado 11/12/2025).

[21] FUENTE COBO, Ignacio. «Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel», *Bie3: Boletín IEEE* (Instituto Español de Estudios Estratégicos), n.º 37. 2025, pp. 412-433. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/radiografia_de_la_amenaza_yihadista_en_el_sahel (consultado 28/11/2025).

[22] MELLY, Paul. «Furious protests at move to cement Togo ruling family's grip on power», *BBC News*, 24 de julio de 2025. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c9vj7xjxwypo (consultado 9/2/2026).

[23] CABREJAS MARTÍNEZ, Paula. *La amenaza yihadista del Sahel occidental se expande al golfo de Guinea.* Documento de Opinión 91/2023. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2023 Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO91_2023_PAUCAB_Sahel.pdf (consultado 25/11/2025).

[24] BAYALA, Eric Rega Christophe *et al.* «Farmer-Fulani pastoralist conflicts in Northern Ghana: are integrated landscape approaches the way forward?», *Forests, Trees and Livelihoods, 32:2*. 2023, pp. 63-89 Disponible en: https://www.ciforicraf.org/publications/pdf_files/articles/ABayala2301.pdf (consultado 3/12/2025).

[25] DE BRUIJNE, Kars *et al. A beacon of democracy? How hyper-political competition increases the risk of violent extremism in Ghana* (CRU Report). Clingendael Institute, 2024. Disponible en: https://www.clingendael.org/publication/ghana-beacon-democracy (consultado 14/12/2025).

Sin embargo, persisten focos de inestabilidad como Bawku[26], donde los conflictos locales y el tráfico de armas constituyen vulnerabilidades que el yihadismo puede explotar. Para mitigar estos riesgos, el Estado emplea una arquitectura de seguridad descentralizada basada en consejos territoriales, el refuerzo militar en la frontera norte y la cooperación regional mediante la Iniciativa de Accra[27].

El golfo de Guinea se ha convertido, por tanto, en un espacio estratégico dentro de las dinámicas de seguridad de África occidental. Su importancia económica, su posición geográfica como conexión entre el Sahel y el Atlántico, y las vulnerabilidades institucionales presentes en varios de sus Estados lo convierten en un escenario propicio para la expansión de amenazas transnacionales, creando un entorno en el que diversos actores armados intentan establecer nuevas áreas de influencia.

Según el *Global Terrorism Index* de 2025, Togo alcanzó su nivel más alto de impacto terrorista desde la creación del índice, situándose en el puesto 24, mientras que Benín también registró un aumento significativo de incidentes violentos en sus regiones septentrionales, ocupando el puesto 26. En contraste, Ghana se sitúa en el puesto 100 del índice, lo que refleja un impacto muy limitado de la actividad terrorista en su territorio; su posición se encuentra incluso por debajo de países europeos con bajos niveles de terrorismo, como Finlandia (puesto 72) o Islandia (puesto 95)[28].

Rutas estratégicas

Los grupos terroristas activos en el Sahel han demostrado una notable capacidad de adaptación territorial: a medida que la presión militar aumenta en determinadas zonas, estos grupos tienden a desplazarse hacia áreas donde la presencia estatal es más limitada o donde existen oportunidades estratégicas para ampliar sus redes de apoyo, y

[26] SUMMERS, Marta. «Actividad yihadista en el Magreb y el Sahel, febrero 2023», Observatorio de Terrorismo. 10 marzo 2023. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/analisis/actividad-yihadista-en-el-magreb-y-el-sahel-febrero-2023/ (consultado 16/3/2026).
[27] BERNARD, Aneliese. «Jihadism is spreading to the gulf of Guinea littoral states, and a new approach to countering it is needed», *Modern War Institute*. 2021. Disponible en: https://mwi.westpoint.edu/jihadism-is-spreading-to-the-gulf-of-guinea-littoralstates-and-a-new-approach-to-countering-it-is-needed/ (consultado 20/11/2025).
[28] INSTITUTE FOR ECONOMICS & PEACE. Global Terrorism Index 2025: *Measuring the Impact of Terrorism*. Sydney, marzo de 2025. Disponible en: https://www.economicsandpeace.org/global-terrorism-index/ (consultado 9/11/2025).

las regiones fronterizas entre el Sahel y los países costeros ofrecen precisamente este tipo de condiciones.

En los últimos años, diversas organizaciones yihadistas vinculadas a Al Qaeda y al Estado Islámico han intensificado sus actividades en el sur de Burkina Faso[29], lo que ha facilitado su aproximación a las fronteras de Benín, Togo y Ghana. Desde estas zonas, los grupos terroristas han llevado a cabo incursiones, ataques contra puestos de seguridad y operaciones destinadas a establecer redes logísticas en territorio de los Estados costeros[30].

Este fenómeno refleja una estrategia gradual de expansión que busca consolidar corredores transfronterizos entre el Sahel y el litoral atlántico.

Para comprender las diferencias en la intensidad de la expansión yihadista entre Benín, Togo y Ghana, es fundamental analizar el valor geoestratégico del territorio, que estas organizaciones explotan para actividades ilícitas, particularmente mediante el control de rutas estratégicas de tránsito. El avance hacia el golfo de Guinea no se ha producido como una invasión visible, sino como un desplazamiento gradual que aprovecha corredores históricos de movilidad que conectan el Sahel con la costa.

Uno de los más importantes son los corredores de trashumancia utilizados durante siglos por pastores y comerciantes para mover ganado y mercancías entre el Sáhara, el Sahel y las regiones costeras. Tras el inicio de las operaciones antiterroristas francesas en Malí en 2013, varios grupos armados comenzaron a desplazarse hacia el sur siguiendo estas rutas.

El movimiento se detectó precisamente a lo largo de estos corredores que conectan el sur de Argelia y el Sahel con las zonas boscosas cercanas a los Estados litorales, espacios donde los combatientes podían retirarse temporalmente durante las

[29] LÓPEZ MARTÍNEZ, Alejandro. *Mali, Níger y Burkina Faso: redefiniendo alianzas en el panorama geopolítico de África occidental.* Documento de Opinión IEEE 68/2024. Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2024/DIEEEO68_2024_ALELOP_Sahel.pdf (consultado 9/12/2025).
[30] FUENTE COBO, Ignacio. *Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel.* Bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos), n.º 37. 2025, pp. 412-433. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/radiografia_de_la_amenaza_yihadista_en_el_sahel (consultado 28/11/2025).

operaciones militares en el Sahel[31]. El propio conocimiento del terreno facilita este tipo de desplazamientos, ya que muchos combatientes proceden de comunidades locales acostumbradas a utilizar estas rutas de movilidad estacional para el comercio o la trashumancia.

Estos corredores atraviesan zonas donde la presencia estatal es muy limitada y donde las fronteras funcionan más como referencias administrativas que como barreras reales. En la práctica, conectan directamente Burkina Faso con el norte de Benín y Togo.

Un punto especialmente importante es la zona de Cinkassé, en la frontera entre Togo y Burkina Faso, que actúa como un cruce regional donde convergen rutas comerciales y redes de tráfico de armas, combustible o ganado; además, en los últimos años se han incrementado las detenciones de pastores fulani que, a su vez, eran presuntos yihadistas[32].

En estos espacios, el control estatal es reducido y la economía informal domina la actividad diaria; por ese motivo, se han descrito como *crossroads conducive to business,* es decir, lugares donde el comercio informal y las actividades ilegales pueden desarrollarse con relativa facilidad[33].

Para los grupos terroristas, esto resulta especialmente útil, ya que permite moverse entre países distintos utilizando rutas que desde hace décadas ya funcionan como circuitos comerciales regionales.

A este factor se suma la presencia de amplias zonas forestales que funcionan como refugios naturales. En África occidental existe una red muy extensa de áreas protegidas repartidas entre los países del golfo de Guinea y el Sahel; muchas de estas reservas se encuentran cerca de fronteras internacionales y presentan una vigilancia limitada.

[31] GARRIDO GUIJARRO, Óscar. *La expansión del yihadismo desde el Sahel a los países costeros del golfo de Guinea*. Documento de Análisis IEEE 32/2024). Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), 2024. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2024/DIEEEA32_2024_OSCGAR_Yihadismo.pdf (consultado 4/1/2026).

[32] GONZÁLEZ FRANCISCO, Luis A. «El emergente fenómeno yihadista en la República de Togo», *Observatorio del Terrorismo*. 12 de abril de 2023. Disponible en: https://observatorioterrorismo.com/actividades/el-emergente-fenomeno-yihadista-en-la-republica-de-togo/ (consultado 9/2/2026).

[33] BERNARD, Aneliese. «Jihadism is spreading to the gulf of guinea littoral states, and a new approach to countering it is needed», *Modern War Institute*. 2021. Disponible en: https://mwi.westpoint.edu/jihadism-is-spreading-to-the-gulf-of-guinea-littoralstates-and-a-new-approach-to-countering-it-is-needed/ (consultado 30/11/2025).

En total, unas 188 están situadas a menos de diez kilómetros de una frontera, lo que las convierte en espacios especialmente útiles para cruzar de un país a otro sin ser detectado. Estas áreas ofrecen cobertura vegetal, escasa presencia estatal y amplias zonas despobladas, características que facilitan su utilización como escondites, rutas de desplazamiento o lugares de entrenamiento[34].

El caso más importante es el complejo formado por los parques nacionales de W, Arly y Pendjari, conocido como WAP,[35] una extensa área protegida compartida entre Benín, Burkina Faso y Níger. Esta región se ha convertido en uno de los principales espacios de refugio para grupos armados que operan en el Sahel. Los bosques de Benín se han utilizado repetidamente como lugar donde retirarse después de operaciones militares en Burkina Faso, lo que ha permitido a varios grupos armados reorganizarse sin ser detectados[36].

El complejo WAP es muy amplio: suma más de 30.000 kilómetros cuadrados (una superficie comparable a la de Bélgica). El relieve accidentado, la densidad de la vegetación y la proximidad de varias fronteras hacen que el área funcione como una base operativa desde la que lanzar ataques hacia distintos países.

Este tipo de entornos facilita además otras actividades ilegales que sirven para financiar las operaciones armadas; el tráfico de armas es especialmente frecuente en esta zona, donde distintos grupos armados aprovechan el terreno y la falta de vigilancia para mover armamento entre países vecinos.

En esta región operan varias organizaciones vinculadas tanto a Al Qaeda como al Estado Islámico, entre ellas Jama'at Nusrat al-Islam wal-Muslimin (JNIM), Islamic State in the Greater Sahara (ISGS) o Ansaroul Islam (AI)[37].

---

[34] BROTTEM, Leif. *Jihad Takes Root in Northern Benin*. The Armed Conflict Location & Event Data Project, 2022. Disponible en: https://acleddata.com/2022/09/23/jihad-takes-root-in-northern-benin/ (consultado 8/1/2025).
[35] El complejo W-Arly-Pendjari (WAP) incluye el Parque Nacional W, declarado Patrimonio de la Humanidad por la UNESCO, y constituye una de las mayores zonas de conservación de fauna de África occidental.
[36] BRUIJNE, K. «Conflict in the Penta-Border Area: Benin's Northern Jihad from the Perspective of its Neighbours», *Clingendael*. Disponible en: https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-11/conflict-in-the-penta-border-area.pdf (consultado 14/1/2025).
[37] OGUNADE, Fola. «West African wildlife sanctuary becomes a hub of insecurity», *ISS Today*. 4 de marzo de 2025. Disponible en: https://issafrica.org/iss-today/west-african-wildlife-sanctuary-becomes-a-hub-of-insecurity (consultado 9/12/2025).

Esta configuración geográfica afecta de forma distinta a cada Estado del golfo de Guinea. Benín se ha convertido en uno de los países más golpeados por la violencia vinculada a grupos armados procedentes del Sahel. Muchos de los ataques registrados en los últimos años se concentran precisamente en las zonas cercanas al complejo WAP, donde los combatientes pueden cruzar fácilmente desde Burkina Faso y volver a refugiarse en áreas boscosas tras los ataques.

El número de muertes relacionadas con ataques islamistas en Benín se ha incrementado de forma notable en los últimos años, concentrándose la mayor parte de los incidentes en su frontera norte. En Benín, el JNIM busca convertir el WAP en una zona de amortiguación, aprovechando los abundantes bosques que cubren la región[38]. Esta estrategia no solo facilita su movilidad y escondite, sino que también ha causado un número significativo de muertes entre la población local, reflejando el impacto letal de sus operaciones en la zona.

Togo también ha sufrido un aumento progresivo de los ataques, especialmente en su región septentrional. Durante los últimos años, los incidentes violentos se han desplazado gradualmente hacia el interior del país, lo que indica un proceso de expansión territorial desde la frontera con Burkina Faso.

Un ejemplo fue el ataque ocurrido en junio en la localidad de Bonzougou, en el centro-norte del país, donde un artefacto explosivo improvisado causó varias víctimas civiles tras ser activado al paso de un vehículo[39]. Este tipo de ataques muestra que los grupos armados están explorando nuevas zonas de operación siguiendo las mismas rutas de movilidad que conectan el Sahel con el norte togolés.

En Ghana, la intensidad de los ataques es menor, en parte por su rol como retaguardia logística. Ciertas zonas del norte ghanés se han convertido en espacios de descanso y abastecimiento para los terroristas que operan en el Sahel, quienes acuden allí para obtener desde combustible y motocicletas hasta tratamiento médico antes de regresar al

[38] FUENTE COBO, Ignacio. *Radiografía de la amenaza yihadista en el Sahel*. Bie3: Boletín IEEE (Instituto Español de Estudios Estratégicos), n.º 37. 2025, pp. 412-433. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/radiografia_de_la_amenaza_yihadista_en_el_sahel (consultado 28/11/2025).
[39] ADF STAFF. «Terror attacks increase in Togo as Sahel extremists encroach», *ADF Magazine*. 23 de julio de 2024. Disponible en: https://adf-magazine.com/2024/07/terror-attacks-increase-in-togo-as-sahel-extremists-encroach/ (consultado 10/1/2026).

frente[40]. Estas dinámicas se entrelazan con economías informales, donde el contrabando de ganado robado en Burkina Faso sirve para financiar suministros esenciales en los mercados regionales[41]. Sin embargo, esta relativa calma no oculta vulnerabilidades profundas. La brecha de desarrollo entre el sur próspero y un norte rural marcado por la pobreza y la falta de infraestructuras crea un caldo de cultivo peligroso. En puntos críticos como Bawku, las tensiones étnicas y las dinámicas transfronterizas han obligado al Gobierno a militarizar la zona para evitar que estos focos de inestabilidad local se conviertan en la puerta de entrada definitiva del yihadismo en el país.

A parte de estas rutas terrestres, el avance hacia el golfo de Guinea también tiene una dimensión económica vinculada a las rutas marítimas. La región ha adquirido una importancia creciente dentro de las redes internacionales de narcotráfico, especialmente en el transporte de cocaína procedente de América Latina hacia Europa; diversas estimaciones indican que alrededor del 40 % de las drogas que llegan al continente europeo lo hacen a través de África occidental[42].

Los cargamentos suelen desembarcar en países del golfo de Guinea como Guinea, Sierra Leona, Liberia, Ghana o Costa de Marfil, desde donde continúan por tierra hacia el norte, atravesando el Sahel hasta alcanzar el Mediterráneo. La limitada capacidad de vigilancia marítima y terrestre en varios Estados de la región facilita este tipo de actividades y convierte las costas del golfo de Guinea en puntos de entrada especialmente atractivos para las redes criminales[43].

Además, la piratería constituye un gran problema de seguridad en la región; durante años, el golfo de Guinea se ha considerado una de las zonas marítimas más peligrosas del mundo para la navegación comercial. Los ataques contra buques mercantes, los

[40] ADF STAFF. «Northern Ghana emerges as base for Sahelian terrorist organizations», *ADF Magazine*. Noviembre de 2024. Disponible en: https://adf-magazine.com/2024/11/northern-ghana-emerges-as-base-for-sahelian-terrorist-organizations/ (consultado 10/1/2026).
[41] CLINGENDAEL INSTITUTE. «How stolen cattle links Ghana to the jihadist conflict in the Sahel», *Clingendael*. Año no indicado. Disponible en: https://www.clingendael.org/publication/how-stolen-cattle-links-ghana-jihadist-conflict-sahel (consultado 9/2/2026).
[42] CHANDRA, Yashasvi. «Illicit Drug Trafficking and Financing of Terrorism», *Journal of Defence Studies*, vol. 14, n.º 1-2. January-June 2020, pp. 69-91. Disponible en: https://idsa.in/publisher/journal-of-defence-studies/illicit-drug-trafficking-and-financing-of-terrorism-the-case-of-islamic-state-al-qaeda-and-their-affiliate-groups (consultado 8/2/2026).
[43] IBÁÑEZ GÓMEZ, Fernando. «Inseguridad marítima en el golfo de Guinea», *Revista de Estudios Internacionales Mediterráneos*. 2014. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4900469 (consultado 9/2/2026).

secuestros de tripulaciones y el robo de cargamentos se han convertido en prácticas recurrentes en determinadas áreas del litoral.

Estas actividades suelen estar vinculadas a redes criminales que operan tanto en el ámbito marítimo como en el terrestre, aprovechando las limitaciones de los Estados para vigilar amplias zonas de sus aguas territoriales[44].

El control de estas economías ilícitas se ha convertido en un objetivo importante para los distintos grupos terroristas, que operan en el Sahel. Desde aproximadamente 2020, algunos de ellos han orientado parte de sus operaciones hacia los países costeros con la intención de influir en estas rutas y beneficiarse de los ingresos que generan[45].

En el Sahel, las economías ilegales relacionadas con el narcotráfico, el tráfico de personas o el contrabando forman parte de un sistema económico paralelo que financia las actividades armadas y permite sostener estructuras yihadistas durante largos periodos de tiempo.

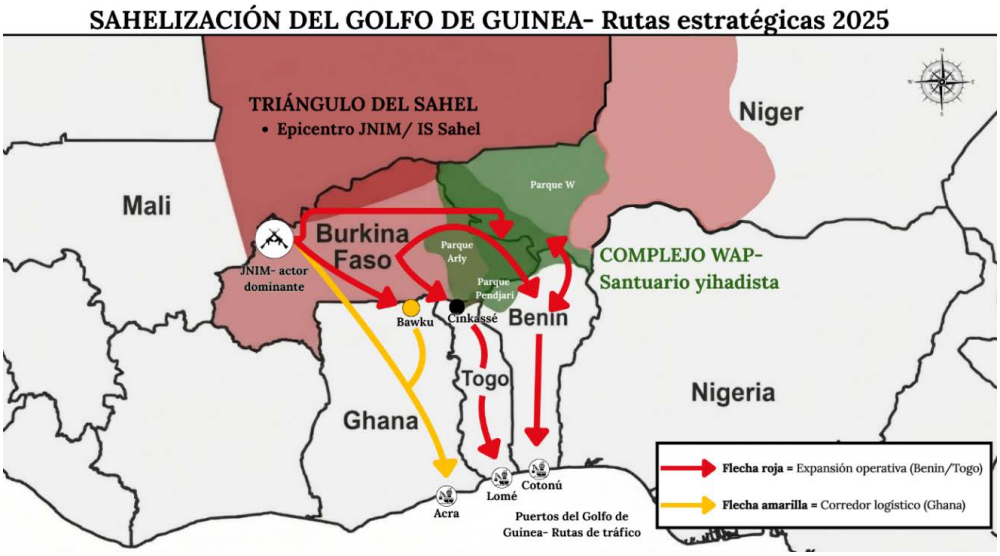


Figura 3. Rutas estratégicas. Fuente: Elaboración propia

[44] BRUN, Jean-François. *La lutte contre le trafic de cocaïne dans les Caraïbes et en Afrique de l'Ouest: un enjeu européen.* Thèse de doctorat en Science politique, Université des Antilles, 2019, p. 135. Disponible en: https://www.theses.fr/2019ANTI0395/document (consultado 17/3/2026).

[45] DELGADO URRUTIA, Francisco. «La incidencia de la inseguridad marítima en el golfo de Guinea sobre España», *Revista UNISCI / UNISCI Journal*, n.º 64. 2024. Disponible en: https://www.unisci.es/wpcontent/uploads/2024/01/UNISCIDP64-8DELGADO.pdf (consultado 9/2/2026).

Conclusiones

Que haya más violencia yihadista en Benín y Togo que en Ghana, pese a compartir frontera con Burkina Faso, responde menos a diferencias de capacidad estatal que al papel distinto que cada país ocupa dentro de la estrategia territorial de los grupos que operan en el Sahel.

Benín y Togo funcionan hoy como espacios de expansión operativa, mientras que Ghana cumple una función más cercana a la retaguardia logística. La presión insurgente que parte del sur de Burkina Faso encuentra en el norte de Benín y Togo un entorno especialmente favorable para probar nuevas áreas de penetración: territorios periféricos con menor presencia estatal, fronteras altamente permeables y proximidad directa a corredores de movilidad y a refugios naturales como el complejo W-Arly-Pendjari.

Estas condiciones permiten a grupos como JNIM alternar incursiones, establecimiento de redes locales y uso de áreas boscosas como bases de apoyo.

Ghana, en cambio, ofrece un entorno menos adecuado para ese tipo de implantación directa y más útil como espacio de abastecimiento, tránsito y descanso dentro de las redes regionales que sostienen la insurgencia.

La diferencia, por tanto, no refleja una inmunidad ghanesa frente al fenómeno, sino una distribución funcional del territorio dentro de la economía del conflicto.

Allí donde el terreno y las condiciones sociales permiten avanzar, los grupos armados expanden la violencia; donde la estabilidad resulta útil, mantienen una presencia más discreta y evitan una confrontación abierta que pondría en riesgo sus propias redes.

Este patrón también obliga a matizar cómo se entiende la amenaza yihadista en la región; la expansión hacia el golfo de Guinea no depende necesariamente de la creación de un proyecto estatal visible o de la proclamación de un califato, como ocurrió con el Estado Islámico en 2014.

Aquella experiencia demostró que el control territorial formal puede otorgar una fuerte capacidad simbólica y política, pero también convierte a estos actores en un objetivo directo de intervención internacional. En el contexto saheliano, una estrategia basada en el control progresivo de corredores transfronterizos, economías ilícitas y territorios

periféricos puede resultar igual de eficaz para sostener la insurgencia sin asumir los costes de administrar un Estado.

En una región que conecta el Sahel con el Atlántico y con importantes rutas comerciales hacia Europa, el dominio o la infiltración de estos circuitos ya produce efectos estratégicos relevantes: financia a los grupos armados, debilita a los Estados y consolida espacios donde la autoridad estatal se vuelve cada vez más frágil.

El problema, por tanto, no se limita a la eventual conquista territorial de los Estados costeros, sino que radica en la progresiva conversión de la franja que conecta el Sahel con el golfo de Guinea en un espacio donde las redes terroristas, las economías ilícitas y la debilidad institucional se refuerzan mutuamente; en otras palabras, en un proceso de sahelización del golfo de Guinea.

En ese escenario, el impacto del conflicto no queda limitado al interior de África occidental, sino que termina proyectándose hacia Europa a través de las mismas rutas comerciales, migratorias y criminales que conectan ambas regiones.

*Audry Gadea Fernández Lévèder**
Estudiante del Máster universitario en Análisis y Prevención del Terrorismo, en la Universidad Rey Juan Carlos

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

53/2026 14 de mayo de 2026



Alberto Pérez Rodríguez *

EE. UU. y la energía como arma geoeconómica: Venezuela, Irán y la competitividad de la industria china

EE. UU. y la energía como arma geoeconómica: Venezuela, Irán y la competitividad de la industria china

Resumen:

La rivalidad geoeconómica entre Estados Unidos y China tiene en la energía uno de sus principales campos de disputa. Este documento analiza cómo Washington utiliza los hidrocarburos como instrumento de presión sobre la estructura de costes de la industria manufacturera china, aprovechando la dependencia estructural de Pekín de las importaciones energéticas como vulnerabilidad estratégica.

A través del análisis de tres casos (la destrucción del gasoducto Nord Stream 2, la intervención en Venezuela tras la captura de Nicolás Maduro y el régimen de sanciones sobre Irán), se argumenta que estos episodios presentan una lógica geoeconómica coherente, sostenida por capacidades de inteligencia económica que permiten actuar sobre los flujos energéticos globales.

En este contexto, la operación «Epic Fury» y las tensiones en el estrecho de Ormuz ponen de relieve la importancia y los límites de dicha estrategia, mientras China avanza en su respuesta mediante la diversificación de proveedores, el desarrollo de energías limpias y la reducción de su exposición al sistema financiero occidental.

Palabras clave:

Geoeconomía, energía, sanciones, China, Estados Unidos, inteligencia económica, hidrocarburos, Venezuela, Irán, cadenas globales de valor.

*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 U.S. and Energy as a Geoeconomic Weapon: Venezuela, Iran, and the Competitiveness of Chinese Industry

Abstract:

The geoeconomic rivalry between the United States and China has one of its main arenas in the energy domain. This paper examines how Washington uses hydrocarbons as a lever to influence the cost structure of China's manufacturing industry, exploiting Beijing's structural dependence on imported energy as a strategic vulnerability. Through the analysis of three cases —the destruction of the Nord Stream 2 gas pipeline, the intervention in Venezuela following the capture of Nicolás Maduro, and the sanctions regime imposed on Iran— it argues that these episodes present a coherent geoeconomic strategy, supported by economic intelligence capabilities that enable intervention in global energy flows. In this context, Operation "Epic Fury" and the tensions in the Strait of Hormuz highlight both the relevance and the limits of this strategy, while China advances its response through supplier diversification, the development of clean energy technologies, and a gradual reduction of its exposure to the Western financial system.

Keywords:

Geoeconomics, Energy, Sanctions, China, United States, Economic Intelligence, Hydrocarbons, Venezuela, Iran, Global Value Chains.

NOTA. Este documento examina la energía como instrumento geoeconómico desde una perspectiva de análisis de incentivos y efectos observables, no de atribución intencional. La existencia de una lógica estratégica coherente en la secuencia de eventos analizados no implica necesariamente que todos los episodios respondan a una planificación centralizada y deliberada por parte de los EE. UU.

Algunos de los episodios descritos pueden ser el resultado de decisiones autónomas de actores distintos, consecuencias no previstas de políticas con otros objetivos primarios, o la convergencia de intereses de distintos actores dentro del propio sistema estadounidense.

Contexto y motivación de los EE. UU.

Como han señalado Blackwill y Harris, la geoeconomía (entendida como el uso de instrumentos económicos para promover y defender intereses nacionales y producir resultados geopolíticos favorables) se ha convertido en el terreno central de la competición entre grandes potencias en el siglo XXI[1].

La rivalidad geoeconómica[2] entre EE. UU. y China no puede comprenderse sin entender una de sus raíces estructurales: la pérdida de peso en el comercio mundial que ha sufrido EE. UU. durante las últimas dos décadas.

El ascenso de China como potencia económica de primer orden no es fruto de la casualidad, sino de una estrategia nacional de desarrollo, diseñada y sostenida en el tiempo. A partir de su adhesión a la OMC en 2001, Pekín canalizó la entrada masiva de inversión extranjera directa hacia la construcción de infraestructuras productivas, la formación de capital humano y la modernización tecnológica, beneficiándose de la transferencia de conocimiento desde las empresas occidentales deslocalizadas hacia su tejido industrial.

Lo que desde Occidente se percibió inicialmente como una oportunidad de acceso a mano de obra barata fue, desde la perspectiva china, una política sistemática de

[1] BLACKWILL, R. D. & HARRIS, J. M. «War by Other Means: Geoeconomics and Statecraf», *Harvard University Press*. 2016, pp. 1-20.
[2] LUTTWAK, E. N. «From Geopolitics to Geo-Economics: Logic of Conflict, Grammar of Commerce», *The National Interest*, 20. 1990, pp. 17-23.

absorción tecnológica orientada a escalar progresivamente hacia segmentos de mayor valor añadido en las cadenas globales de producción.

En dos décadas, China pasó de ocupar una posición periférica en términos de fabricación de bienes de valor añadido a convertirse en un referente del comercio mundial, con Alemania como socio complementario (Alemania es, en esta coyuntura, el país por el que pasan la mayor parte de los bienes de valor añadido terminados o semielaborados).

EE. UU., que a comienzos de los años 2000 ejercía una hegemonía incuestionable tanto en el plano militar como en el económico y en el tecnológico, subestimó los riesgos de este proceso. Aunque EE. UU. retuvo las áreas empresariales de mayor contenido tecnológico e innovador (el diseño de producto), cedió la producción más intensiva en mano de obra a terceros países, principalmente China.

Tampoco anticipó la velocidad con la que China escalaría hacia los niveles superiores de esa misma cadena, ni el coste económico interno que la desindustrialización generaría en el tejido social y político estadounidense[3].

Dos décadas después, EE. UU. afronta una situación geoeconómica radicalmente distinta: la emergencia de un rival sistémico que ha internalizado buena parte de la cadena productiva global, la pérdida progresiva de peso en las cadenas globales de valor y la disminución de su capacidad de influencia en las instituciones internacionales creadas tras la Segunda Guerra Mundial.

En paralelo, la proyección económica exterior de China ha ido acompañada de una expansión de su presencia en regiones tradicionalmente vinculadas a la influencia occidental, como África, Hispanoamérica, Asia e incluso determinados espacios europeos.

Este proceso no se limita a la extracción de recursos o a la colocación de excedentes de capital, sino que también pretende establecer nuevos mercados para la venta de productos chinos, cada vez más competitivos no solo en términos de precio, sino también de calidad y sofisticación tecnológica. La consolidación de estos vínculos económicos genera, a su vez, externalidades de carácter geopolítico, al incrementar la capacidad de

[3] AUTOR, D., DORN, D. & HANSON, G. «The China Syndrome: Local Labor Market Effects of Import Competition in the United States», *American Economic Review*, 103, n.º 6. 2013, pp. 2121-2168.

influencia de Pekín sobre las decisiones económicas y estratégicas de los países receptores[4].

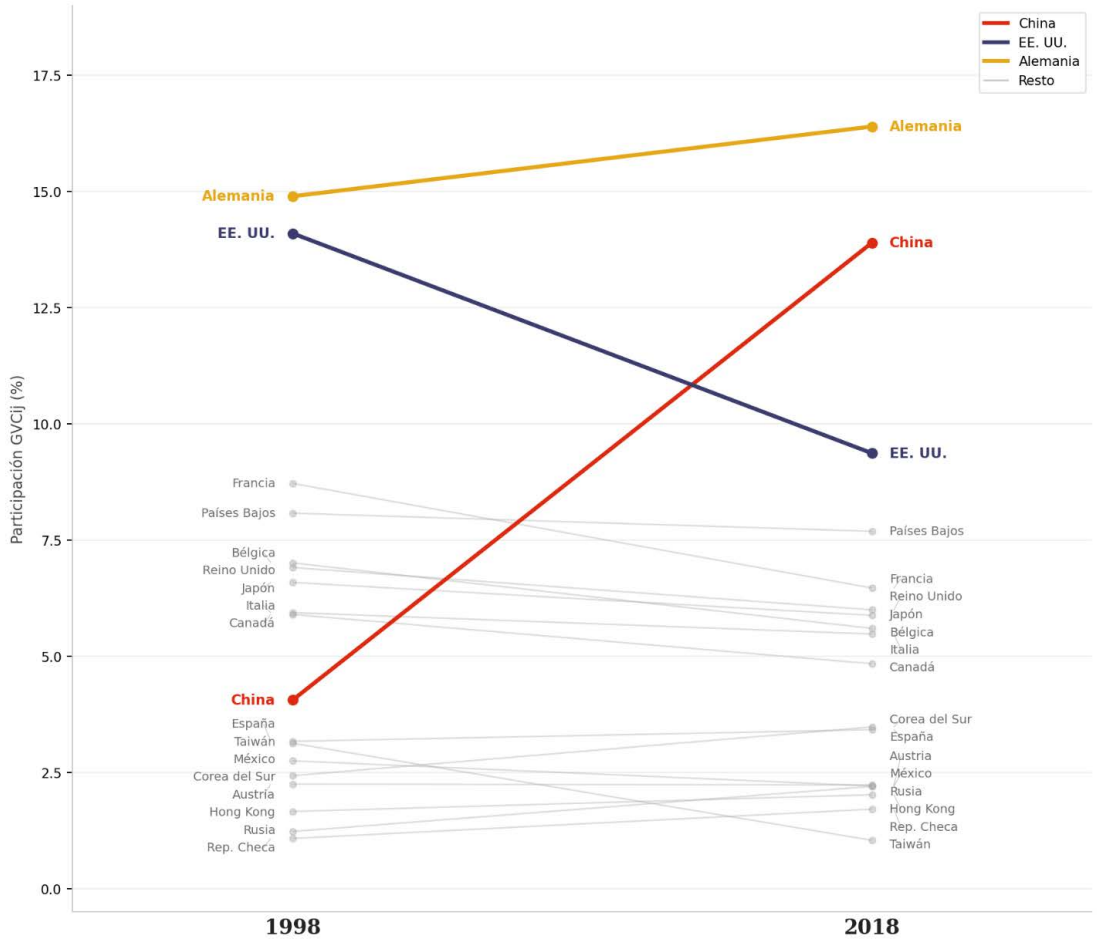


Figura 1. Evolución de las posiciones de comercio en valor añadido entre 1998 y 2018. Elaboración propia a partir del cálculo con datos de UNCTAD-EORA.

Según datos de UNCTAD-EORA, el conjunto de las naciones en desarrollo incrementó su participación en el comercio mundial en valor añadido del 20,79 % al 31,65 % entre 1998 y 2018, mientras que los países desarrollados (encabezados por EE. UU.) retrocedían del 79,21 % al 68,35 %. Este cambio no fue gradual ni indoloro, ya que

[4] SAMPER SERRA, Maria. *La internacionalización de la economía china: implicaciones sobre el multilateralismo contemporáneo.* Documento de Opinión IEEE 106/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/economia_china_2025_dieeeo106 (consultado 3/1/2026).

coincidió con la destrucción de aproximadamente el 22 % del empleo manufacturero estadounidense entre 2000 y 2015, según datos de ILOSTAT[5], alimentando el malestar político que terminó por reconfigurar la agenda de seguridad nacional.

Lo que los modelos de comercio internacional describen como «eficiencia asignativa» (en el que EE. UU. estaba especializado en actividades intensivas en capital y alta tecnología, mientras China absorbía la producción de bajo y medio valor añadido) generó la pérdida de empleo y de tejido industrial en determinados estados federales, una situación que, aunque tardó en abordarse, terminó situando la competitividad manufacturera en el centro del debate estratégico estadounidense.

Actualmente, la rivalidad entre Estados Unidos y China ya es sistémica y se ha expandido a los sectores productivos del futuro[6], como los microchips, la inteligencia artificial, la computación cuántica o los sistemas de defensa avanzados, entre otros.

La energía como factor de equilibrio geoeconómico

Aunque las sanciones, controles tecnológicos y restricciones financieras forman parte de la estrategia de disuasión de los EE. UU. frente a China, lo cierto es que estas medidas por sí solas son insuficientes para revertir la situación actual en términos de comercio, producción y desarrollo tecnológico[7].

En este contexto, Estados Unidos podría haber identificado una vulnerabilidad estratégica de China respecto a los hidrocarburos, y estar optando por inducir un s*hock* de costes en la cadena de valor china.

Si el precio de un *input* fundamental como la energía se incrementa (ya sea mediante tensiones en los mercados energéticos, la interferencia en las principales rutas logísticas

[5] INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (ILO). ILOSTAT Database – Employment by sector (Manufacturing), United States. Geneva: ILO. https://ilostat.ilo.org/data/ (consultado 28/4/2025).
[6] MÁRQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *La batalla por la supremacía tecnológica: EE. UU. vs. China.* Documento de Análisis IEEE 23/2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/la_batalla_por_la_supremacia_tecnologica_2025_dieeea23 (consultado 20/4/2025).
[7] RAND Corporation, Howard J. Shatz *et al.* «Economic Deterrence in a China Contingency», *Research Report RR-A4022-1*. 2025. Disponible en: https://www.rand.org/pubs/research_reports/RRA4022-1.html (consultado el 24/1/2026).

globales, o el control de la producción de estos recursos), el aumento resultante de los costes energéticos se transmite al conjunto de la estructura productiva.

Este efecto tiende a ser especialmente intenso en economías exportadoras de base manufacturera y con una elevada dependencia de hidrocarburos importados, como es el caso de China.

Según el Oil & Gas Journal[8], EE. UU. dispone de reservas probadas cercanas a los 74.400 millones de barriles frente a los aproximadamente 27.900 millones de China, una proporción de 2,7 a 1 que refleja no solo una ventaja respecto al *stock* de recursos, sino también una mejor capacidad de respuesta doméstica ante posibles *shocks* externos.

El auge de la producción de crudo y gas estadounidense ha alterado de forma significativa el equilibrio del mercado global de hidrocarburos[9]. Mientras durante décadas la política energética de Washington estuvo orientada principalmente a reducir la dependencia exterior, la expansión del *shale oil* y del *shale gas* ha transformado a Estados Unidos en uno de los mayores productores de hidrocarburos del mundo[10].

Este hecho ha permitido que actualmente EE. UU. tenga la capacidad de influir en los precios internacionales y en el nivel de oferta en el mercado global.

[8] OIL & GAS JOURNAL. «Worldwide Look at Reserves and Production», *Oil & Gas Journal*. Diciembre 2024. Disponible en: https://img.ogj.com/files/base/ebm/ogj/document/2024/12/6757438a19f0bcb15001ed29-2024_ww_reserves_and_production.pdf (consultado el 5/2/2026).
[9] EL ECONOMISTA. «La Cuenca Pérmica de Texas ya produce más petróleo que Irak y Libia juntas». 25 de enero de 2024. Disponible en: https://www.eleconomista.es/mercados-cotizaciones/noticias/12640142/01/24/la-cuenca-permica-de-texas-ya-produce-mas-petroleo-que-irak-y-libia-juntas.html (consultado 26/1/2024).
[10] U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION (EIA). «U. S. natural gas production reached a new record in 2025». Marzo 2026. Disponible en: https://www.eia.gov/todayinenergy/detail.php?id=67345 (consultado 17/3/2026).

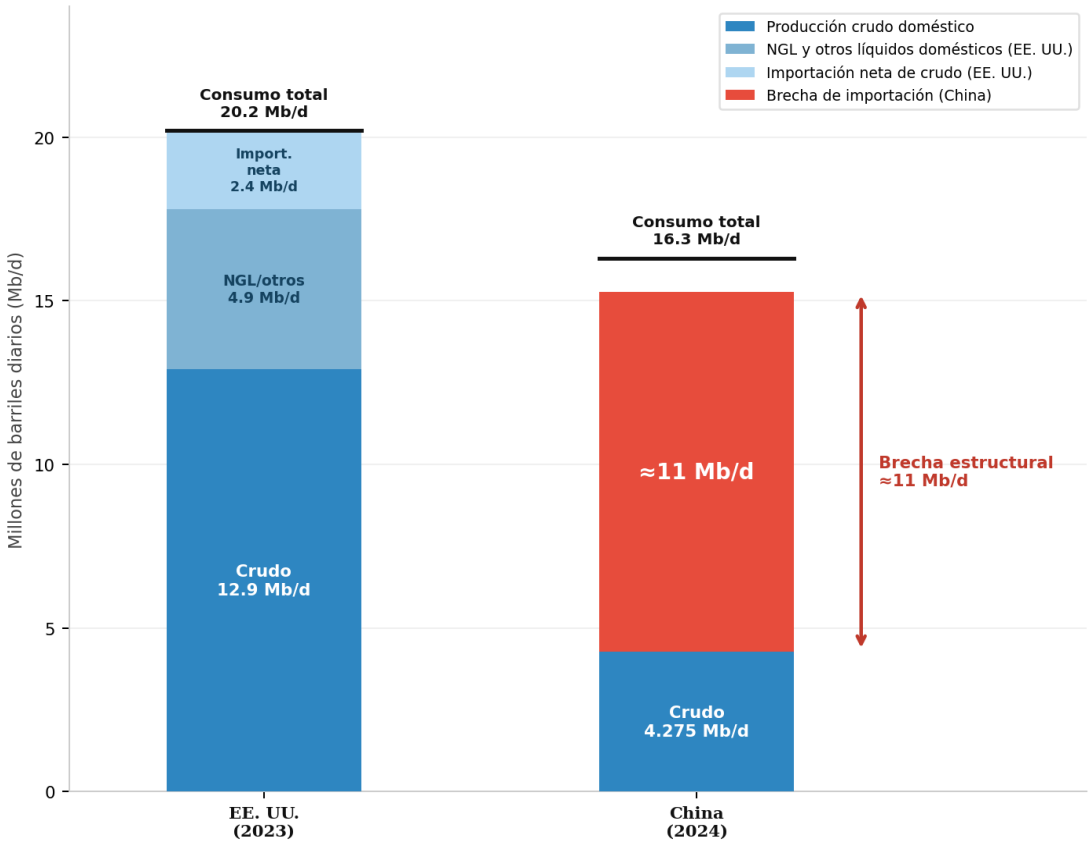


Figura 2. Comparativa de producción, consumo e importaciones de petróleo entre EE. UU. y China.
Elaboración propia con datos de U.S. Energy Information Administration y Oil & Gas Journal.

Los EE. UU. produjeron en 2023 unos 12,9 millones de barriles diarios (Mb/d) de crudo doméstico, a los que se suman aproximadamente 4,9 Mb/d de líquidos de gas natural y otros derivados, cubriendo así casi la totalidad de su consumo total de 20,2 Mb/d con importaciones netas de crudo que apenas superaban los 2,4 Mb/d.

China, principal importador de petróleo y gas natural licuado del mundo, consumió en 2024 alrededor de 16,3 Mb/d con una producción doméstica de crudo que no alcanzó los 4,3 Mb/d. El resultado es una brecha de importación de aproximadamente 11 Mb/d que

debe cubrirse necesariamente desde el exterior y que constituye la debilidad estructural china[11] que los EE. UU. podrían estar explotando actualmente.

La dependencia de los hidrocarburos no es solo cuantitativa, sino también geográfica. En 2024[12], aproximadamente el 92 % del crudo importado por China llegó por vía marítima, principalmente desde Oriente Medio (más de la mitad del total), seguido de Rusia con un 20 % y Arabia Saudí con un 14 %.

Irán aportó en torno al 11 % de las importaciones chinas, volumen que, debido a las sanciones, circula en su práctica totalidad a través de las refinerías independientes «teapot»[13], mediante rutas diseñadas para eludir los controles occidentales.

Esta combinación hace que cualquier tensión que se dé en el estrecho de Hormuz o sobre Venezuela tenga un impacto directo sobre la capacidad productiva de la industria china, lo que hace fundamental contar con *stocks* de reserva para mitigar posibles escenarios de escasez.

Esta vulnerabilidad no se explica únicamente en términos de dependencia física de recursos, sino también desde la lógica de la denominada «interdependencia weaponizada»[14]. Según este enfoque, el control de los puntos centrales en las redes globales (financieras, energéticas o tecnológicas) puede convertirse en un instrumento de coerción.

En este sentido, la capacidad de Estados Unidos para influir sobre los flujos energéticos internacionales no deriva únicamente de su posición como productor, sino también de su dominio estructural sobre los canales a través de los cuales esos flujos se financian, transportan y comercializan, reforzando así su ventaja geoeconómica frente a China.

[11] SIERRA ORTIZ, Ander. *La seguridad energética de China: geopolítica y transición energética*. Documento de Opinión IEEE 88/2023. Disponible en: https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO88_2023_ANDSIE_China.pdf (consultado el 17/3/2026).
[12] U. S. ENERGY INFORMATION ADMINISTRATION. «China Country Analysis Brief». 2024. Disponible en: https://www.eia.gov/international/analysis/country/CHN (consultado el 28/1/2026).
[13] Término que se refiere a pequeñas refinerías independientes chinas que, al operar fuera del radar de las grandes corporaciones estatales, adquieren crudo sancionado (iraní, venezolano) asumiendo el riesgo a cambio de descuentos significativos sobre el precio de mercado.
[14] FARRELL, H. & NEWMAN, A. «Weaponized Interdependence: How Global Economic Networks Shape State Coercion», *International Security*, 44(1). 2019, pp. 42-79.

En última instancia, la coerción energética sobre China no puede limitarse a la aritmética de barriles y costes de producción. La eficacia real de explotar esta vulnerabilidad depende de la intensidad y de la evolución entre la capacidad de EE. UU. para identificar, interrumpir y encarecer los flujos energéticos que abastecen a la industria china y la capacidad de China para sustituir, diversificar y estabilizar esos mismos flujos.

EE. UU. y el uso de inteligencia económica

La eficacia de las sanciones energéticas como herramienta geoeconómica no depende únicamente de la capacidad coercitiva del actor que las impone, sino de la calidad de la información que sustenta su planificación y seguimiento. En este sentido, la comunidad de inteligencia estadounidense ha desempeñado históricamente un papel fundamental (y discreto) en las estrategias de presión sobre las economías rivales.

Loch K. Johnson[15] documentó que, ya a finales de la Guerra Fría, la CIA había reorientado aproximadamente el 40 % de sus recursos de recolección hacia cuestiones de índole económica, incluyendo el seguimiento de sanciones, la revisión de adquisiciones extranjeras o el control de actores ilícitos en mercados internacionales. Esta recopilación de información es el elemento principal para que cualquier acción de coerción posterior funcione con precisión quirúrgica y evite daños colaterales que afecten al actor emisor.

Un ejemplo de ello fue la vigilancia aplicada a las restricciones sobre Irak tras la invasión de Kuwait en 1990, donde la CIA asumió la coordinación centralizada de la información aportada por el resto de las agencias sobre el cumplimiento de las sanciones, emitiendo informes diarios a la Casa Blanca. La precisión de ese seguimiento permitió identificar quien infringía las sanciones, logrando cerrar el 90 % de las importaciones iraquíes y el 97 % de sus exportaciones.

Este modelo de recolección masiva de información e inteligencia es exactamente el que subyace al régimen de sanciones actual sobre Irán (y sobre Venezuela hasta hace poco), y también permite entender por qué EE. UU. puede conocer con cierta precisión los flujos

[15] JOHNSON, Loch K. «Economic Intelligence and the CIA», *University of Georgia*. Diciembre de 2008. Disponible en: https://spia.uga.edu/publication/economic-intelligence-and-the-cia/ (consultado el 28/1/2026).

de crudo que llegan a las refinerías chinas, incluidas las «teapots» que absorben cerca del 90 % del crudo iraní importado por China.

La ventaja de EE. UU. sobre China no es solo energética o militar, sino también en materia de información, y esa brecha de conocimiento inclina el tablero geoeconómico a favor de Washington de forma que a menudo pasa desapercibida.

La ventaja estadounidense no reside solo en ser exportador neto de hidrocarburos o en controlar rutas críticas, sino en disponer de un aparato de inteligencia económica capaz de mapear en tiempo real los flujos financieros, navieros y contractuales que intervienen en las importaciones energéticas chinas.

La capacidad de rastrear barcos, identificar empresas pantalla, detectar operaciones de triangulación y alertar a bancos sobre contrapartes sancionadas (funciones atribuidas a la CIA y al Departamento del Tesoro en la literatura especializada), convierte las sanciones en un instrumento de precisión variable que Washington puede endurecer o aliviar tácticamente, como ilustra el propio ciclo de licencias petroleras sobre Venezuela entre 2022 y 2025[16], o la exención temporal de sanciones petroleras anunciada el pasado 9 de marzo de 2026 para evitar subidas de precio del petróleo, en plena tensión en el estrecho de Ormuz.

Desde la perspectiva china, esta debilidad no pasa inadvertida. La creciente inversión de Pekín en la diversificación de proveedores, el desarrollo de infraestructuras de pago alternativas al dólar (CIPS, acuerdos bilaterales en renminbi), la expansión de una flota naviera propia con capacidad de operar bajo banderas de conveniencia y la consolidación de relaciones energéticas con actores sancionados (Irán, Venezuela, Rusia) puede interpretarse no solo como una estrategia de seguridad del suministro, sino como un esfuerzo por reducir la transparencia de sus flujos energéticos ante los sistemas de inteligencia económica occidentales.

En este sentido, la denominada «flota fantasma»[17] que transporta crudo iraní y venezolano (buques sin rastreo AIS, con múltiples cambios de bandera y propietarios

[16] «Office of Foreign Assets Control (OFAC)», *U. S. Department of the Treasury*. Disponible en: https://ofac.treasury.gov/faqs/added/2026-03-04 (consultado 4/3/2026).
[17] Buques mercantes sin rastreo AIS, con múltiples cambios de bandera y propietarios registrados en jurisdicciones *offshore*.

registrados en jurisdicciones opacas), no es solo una respuesta logística a las sanciones, sino una contramedida de inteligencia que eleva los costes de vigilancia para Washington y sus aliados.

La destrucción del Nord Stream 2

La destrucción del gasoducto Nord Stream 2 en septiembre de 2022 constituye, desde una perspectiva geoeconómica, un caso de referencia en el estudio de la coerción energética. La autoría del sabotaje permanece sin resolver: las investigaciones abiertas en Suecia, Dinamarca y Alemania fueron cerradas o suspendidas sin señalar responsables concluyentes[18].

Las hipótesis barajadas públicamente incluyen tanto a actores estatales (entre ellos Rusia, actores proucranianos y, según algunas fuentes periodísticas de carácter no verificado de forma independiente, Estados Unidos[19]) como a grupos no estatales.

Este documento no pretende resolver la cuestión de la atribución, que excede el ámbito del análisis geoeconómico. Lo que sí permite el análisis de incentivos, la secuencia de decisiones previas y la distribución de beneficiarios es identificar, como hipótesis de trabajo analíticamente consistente con el marco de la geoeconomía, que la destrucción de la infraestructura produjo efectos que resultaban funcionales a los intereses estratégicos estadounidenses en su rivalidad con China y qué papel tuvo Alemania dentro de este caso, con independencia de quién fuera el autor material.

Para comprender la lógica de esta hipótesis es preciso analizar brevemente las relaciones geoeconómicas entre dichas potencias. Durante las dos primeras décadas del

[18] REUTERS. «Denmark ends probe into 'deliberate' Nord Stream pipeline blasts». Febrero de 2024. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/denmark-ends-investigation-into-nord-stream-pipeline-blasts-2024-02-26/ (consultado el 26/2/2024). Véase también: DER SPIEGEL. «Nord Stream: German Prosecutors Suspend Investigation». Febrero de 2024; y SWEDISH PROSECUTION AUTHORITY. «Comunicado de cierre de investigación». Febrero de 2024. Disponible en: https://www.aklagare.se/en/for-the-media/press-releases/2024/february/ (consultado el 26/2/2024).

[19] HERSH, S. «How America Took Out the Nord Stream Pipeline». Febrero de 2023. Disponible en: https://seymourhersh.substack.com/p/how-america-took-out-the-nord-stream (consultado el 9/2/2023). [Nota: reportaje no verificado de forma independiente por medios de referencia; se cita exclusivamente como referencia al debate público sobre la atribución, no como prueba concluyente]. Otras hipótesis señalan a actores proucranianos; véase DER SPIEGEL. «Neue Erkenntnisse zur Nord Stream-Sabotage». Agosto de 2023. Disponible en: https://www.spiegel.de/politik/deutschland/nord-stream-cia-war-offenbar-frueh-in-plaene-der-angreifer-eingeweiht-a-d95f5682-dc5b-47a7-82e2-5bb09661b210 (consultado el 20/2/2026).

siglo XXI, Alemania consolidó su posición como principal actor europeo en las cadenas globales de valor, actuando de bisagra entre el eje comercial estadounidense y el eje chino.

Esa posición partía de la ventaja competitiva que Alemania tenía gracias al acceso al gas ruso a precios sustancialmente inferiores a los del mercado internacional, lo que abarataba sus costes industriales y reforzaba la competitividad de su manufactura frente a rivales como EE. UU., cuyas industrias del acero, la automoción o la química operaban en condiciones energéticas menos favorables.

Simultáneamente, las relaciones comerciales de Alemania con China se habían profundizado hasta el punto en que Pekín se convirtió en su principal socio comercial, reforzando los vínculos entre ambas potencias precisamente en el momento en que EE. UU. comenzaba a percibir a China como su principal rival sistémico.

En esta fotografía, EE. UU. estaba perdiendo en varios frentes: por un lado, cedía posiciones en las cadenas de valor globales frente a China; veía cómo Alemania (un país aliado) mantenía una relación de dependencia energética que la orientaba comercialmente hacia el este; y, por otro lado, observaba cómo el proyecto Nord Stream 2 consolidaría el vínculo energético ruso-alemán de forma duradera.

No es casual, en este sentido, que la Administración Biden declarase públicamente[20], en febrero de 2022, que, si Rusia invadía Ucrania, el gasoducto «dejaría de existir», meses antes de que la infraestructura fuera efectivamente destruida.

La hipótesis de que la voladura respondió a una lógica de guerra económica (y no únicamente a la respuesta al conflicto ucraniano) se sostiene sobre diversos argumentos.

En primer lugar, la eliminación del suministro energético ruso forzó a Alemania y al conjunto de Europa a sustituirlo por gas natural licuado estadounidense, con precios más elevados debido a los costes logísticos.

[20] EL ECONOMISTA. «Biden avisa de que EEUU "pondrá fin" al gasoducto europeo Nord Stream 2 si Rusia invade Ucrania». Febrero de 2022. Disponible en: https://www.eleconomista.es/economia/noticias/11606198/02/22/Biden-avisa-de-que-EEUU-pondra-fin-al-gasoducto-europeo-Nord-Stream-2-si-Rusia-invade-Ucrania.html (consultado el 8/2/2022).

EE. UU. había venido ampliando su infraestructura gasística desde 2016[21], con una capacidad exportadora muy superior a su demanda interna, y en ausencia de contratos previos que justificasen esa inversión, lo que sugiere es que podría existir cierta planificación estratégica del escenario que finalmente se produjo.

En segundo lugar, el *shock* energético derivado del corte del suministro generó un aumento de los costes industriales que deterioró la competitividad alemana, desincentivó la inversión en la Unión Europea y favoreció la relocalización de capital hacia EE. UU., quien además en ese mismo período había lanzado la Inflation Reduction Act[22], que estaba orientada a captar inversión exterior mediante subsidios y otras ayudas destinadas a establecer industria en suelo estadounidense.

En tercer lugar, la ruptura del vínculo energético entre Rusia y Alemania obligó a Berlín a reorientar sus cadenas de suministro y su dependencia estratégica hacia Estados Unidos y otros socios occidentales.

Este reajuste debilitó, al mismo tiempo, los vínculos comerciales con China, que habían convertido a Alemania en un actor clave dentro de las cadenas de valor vinculadas a dicho país.

Como resultado de este proceso de reconfiguración, en 2024 Estados Unidos volvió a situarse como el principal socio comercial de Alemania[23].

La operación en Venezuela

Antes de la captura de Nicolás Maduro en enero de 2026[24], Venezuela ocupaba una posición singular dentro del sistema energético internacional.

[21] ATLANTIC COUNCIL. «U.S. Liquefied Natural Gas Exports Outlook». 2017. Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/us-liquefied-natural-gas-exports-outlook-2/ (consultado el 12/2/2024).
[22] «Inflation Reduction Ac». https://www.irs.gov/inflation-reduction-act-of-2022 (consultado 28/2/2024).
[23] FEDERAL STATISTICAL OFFICE OF GERMANY (DESTATIS). «Industrial production in Germany», *Press Rel*ease No. 063. 2025. Disponible en: https://www.destatis.de/EN/Press/2025/02/PE25_063_51.html (consultado el 3/2/2026).
[24] CNN VENEZUELA. «Así capturaron a Maduro: análisis revela riesgos extremos del operativo militar en Venezuela». Enero de 2026. Disponible en: https://cnnespanol.cnn.com/2026/01/23/venezuela/maduro-captura-riesgos-eeuu-trax (consultado el 27/1/2026). Véase también: U.S. DEPARTMENT OF WAR. «Trump Announces U.S. Military's Capture of Maduro». Enero de 2026. Disponible en: https://www.war.gov/News/News-Stories/Article/Article/4370431/trump-announces-us-militarys-capture-of-maduro/ (consultado 3/1/2026).

Aunque es uno de los países con mayores reservas probadas del mundo y miembro de la OPEP, su capacidad real de influencia estaba limitada por el conjunto de sanciones impuestas por Estados Unidos y sus aliados.

Durante la década anterior, la mayor parte del crudo venezolano se comercializaba con fuertes descuentos y a través de redes comerciales opacas, siendo China el principal comprador. En algunos momentos, más de tres cuartas partes de las exportaciones petroleras del país se dirigían al mercado asiático[25], consolidando una relación de dependencia mutua, en la que Caracas obtenía financiación y salida comercial para su crudo pesado, mientras Pekín aseguraba su suministro energético a precios significativamente inferiores a los precios internacionales.

Además, el petróleo venezolano no solo actuaba como recurso económico, sino también como vector de alineamiento político y como herramienta de influencia internacional[26].

La captura de Nicolás Maduro cambió ese escenario. Washington pasó de intentar restringir el comercio petrolero venezolano a intervenir directamente en su administración.

Las licencias emitidas por el Gobierno estadounidense[27] y el control sobre las rutas comerciales permitieron redirigir una parte significativa de los flujos hacia compañías estadounidenses y mercados alineados con Estados Unidos. De este modo, el petróleo venezolano dejó de operar como un activo sancionado para reintegrarse progresivamente en los circuitos comerciales bajo supervisión estadounidense, anulando su suministro a China.

Las implicaciones de este cambio se extienden más allá del propio mercado venezolano.

En primer lugar, la capacidad de Washington para influir sobre los flujos de crudo de un miembro de la OPEP introduce una nueva variable en el equilibrio interno de la

[25] REUTERS. «Venezuela's oil exports on the rise as more cargoes head to China». Julio de 2025. Disponible en: https://www.stabroeknews.com/2025/07/03/news/regional/venezuelas-oil-exports-on-the-rise-as-more-cargoes-head-to-china/ (consultado el 15/1/2026).
[26] BERENGUER H. Francisco José. «Geopolítica de la energía II», en: *La nueva geopolítica de la energía*. Ministerio de Defensa, CESEDEN. 2010, pp. 121-164. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/descarga/libro/548752.pdf (consultado el 28/4/2026).
[27] U. S. DEPARTMENT OF STATE. «Actions to Implement President Trump's Vision for Venezuelan Oil». Febrero 2026. Disponible en: https://www.state.gov/releases/office-of-the-spokesperson/2026/02/actions-to-implement-president-trumps-vision-for-venezuelan-oil (consultado el 4/3/2026).

organización, ya que amplía indirectamente la capacidad de Estados Unidos para influir sobre la oferta global.

En segundo lugar, la interrupción de los envíos energéticos subvencionados que Venezuela destinaba a Cuba ha generado una crisis energética significativa en la isla[28], demostrando cómo la gestión de los flujos energéticos puede utilizarse también como instrumento de presión política sobre los aliados de los rivales estratégicos de Washington.

No obstante, el control sobre el flujo de crudo venezolano trasciende la dimensión regional, ya que forma parte de una estrategia orientada a reducir las fuentes de suministro que operaban al margen de la supervisión estadounidense y que proveían a China con petróleo a precio ventajoso.

Al reconducir ese canal bajo condiciones negociadas, EE. UU. no solo cierra una vía de elusión del sistema de sanciones, sino que adquiere una palanca de presión diplomática directa sobre Caracas (activo del que carecía mientras Venezuela operaba en la órbita de influencia china).

Este enfoque permite interpretar la operación en Venezuela no como un episodio aislado, sino como un punto de inflexión en la configuración del orden regional, en el que se materializa una lógica de geoeconomía coercitiva, según la cual el uso del poder —militar, financiero y regulatorio— se orienta al control de recursos estratégicos y a la redefinición de los alineamientos regionales.

Desde esta perspectiva, la intervención no responde únicamente a objetivos energéticos inmediatos, sino a una lógica más amplia de reafirmación hegemónica en el hemisferio occidental, próxima a una reinterpretación contemporánea de la doctrina Monroe, cuyo objetivo central es limitar la penetración de potencias extranjeras como China[29].

En este contexto, el control de los recursos energéticos venezolanos no consiste solo en asegurar el suministro o influir en los precios, sino en restringir el acceso de China a

[28] REUTERS. «Cuba says power grid back online, blames US oil blockade for blackout». Marzo 2026. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/cuba-says-electrical-grid-reconnected-after-major-power-blackout-2026-03-05/ (consultado 10/3/2026).
[29] MARQUEZ DE LA RUBIA, Francisco. *Implicaciones regionales de la operación de Estados Unidos en Venezuela. La geopolítica hemisférica herida.* Documento de Análisis IEEE 01/2026. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/eeuu_en_venezuela_2026_dieeea01 (consultado 17/3/2026).

fuentes de crudo fuera del circuito regulado por Occidente y, al mismo tiempo, en reducir su margen de maniobra en Hispanoamérica. Se trata de un espacio en el que Pekín había consolidado posiciones relevantes en la última década.

El caso de Irán

Otro episodio de uso de la energía como instrumento de presión económica fue el del régimen de sanciones aplicadas a Irán a comienzos de la década de 2010[30].

En 2012, el Gobierno de Estados Unidos señaló que el paquete de sanciones —en particular, las disposiciones incluidas en la National Defense Authorization Act (NDAA)[31] y la coordinación con la Unión Europea para restringir compras de crudo iraní— redujo las exportaciones petroleras de Irán en más de un millón de barriles diarios, aproximadamente la mitad de su nivel previo.

Para Irán, la contracción de las ventas exteriores se tradujo en una caída significativa de los ingresos por hidrocarburos, la principal fuente de divisas del país, demostrando que las sanciones pueden operar como un arma reguladora de la oferta disponible en el mercado internacional, al limitar los flujos físicos, financieros y logísticos asociados al comercio de petróleo.

Las sanciones[32] no actuaron únicamente sobre el productor sancionado, sino que también influyeron en la estructura de mercado global al restringir el acceso de un productor al sistema financiero internacional, a los seguros marítimos o a los principales puertos y terminales de transbordo.

Las sanciones alteraron la capacidad efectiva de exportación, reduciendo el volumen que llegaba al mercado y obligando a reconfigurar rutas comerciales, intermediarios y mecanismos de pago.

[30] U. S. DEPARTMENT OF STATE. «Iran Sanctions». Disponible en: https://www.state.gov/iran-sanctions (consultado 28/4/2026).
[31] NDAA. https://www.congress.gov/119/bills/s2296/BILLS-119s2296es.pdf (consultado 28/4/2026).
[32] NEPHEW, R. «The Art of Sanctions: A View from the Field (Center on Global Energy Policy Series)», *Columbia University Press*. 2023.

En este sentido, la experiencia iraní demuestra que el control de la infraestructura financiera y logística del comercio energético (especialmente los seguros, el transporte marítimo y los procesos de compensación y liquidación de pagos en dólares) constituye un instrumento de poder económico con capacidad real para afectar a la oferta mundial de petróleo.

Durante los últimos años, las sanciones contra Irán han evolucionado hacia un sistema más sofisticado, centrado en la detección y mitigación de los mecanismos de evasión, como el Stop Harboring Iranian Petroleum (SHIP) Act[33], promulgada el 24 de abril de 2024.

Esta norma establece la obligación de que la Administración estadounidense elabore informes periódicos sobre las exportaciones de petróleo iraní y las redes comerciales que facilitan su transporte y comercialización.

En su primer informe se destaca cómo entre el 89 % y el 92 % del crudo exportado por Irán tiene como destino China.

En paralelo, la Administración Trump reimplantó en febrero de 2025 la política de máxima presión mediante un memorándum presidencial de seguridad nacional, intensificando la persecución de redes de empresas pantalla y de la flota fantasma asociada a las exportaciones iraníes.

Esta segunda fase ya no buscaba simplemente reducir los ingresos del régimen, sino elevar el coste operativo y el riesgo de contraparte para los compradores de crudo iraní —en la práctica, para las refinerías *teapot* chinas—, erosionando progresivamente el diferencial de descuento que hacía atractivo ese canal de suministro para la industria china.

En septiembre de 2025, las potencias europeas activaron el mecanismo *snapback* del JCPOA, reimponiendo automáticamente seis resoluciones del Consejo de Seguridad

[33] SHIP Act. https://www.eia.gov/international/content/analysis/special_topics/SHIP_Act/SHIP-Act.pdf (consultado 28/4/2026).

—embargo de armas y sanciones nucleares, bancarias y de misiles— con carácter vinculante para todos los Estados miembros[34].

No obstante, la operación «Epic Fury», iniciada el 28 de febrero de 2026, introdujo un elemento de incertidumbre en el sistema energético internacional.

El tráfico de petroleros a través del estrecho de Ormuz (por donde transita aproximadamente el 20 % del comercio mundial de crudo[35]) se redujo drásticamente durante los primeros días del conflicto, mientras los ataques iraníes con misiles y drones provocaron interrupciones temporales en infraestructuras energéticas clave de la región, incluida la mayor planta de gas natural licuado del mundo y la principal refinería de Arabia Saudí.

En este contexto de tensión, el precio del Brent llegó a aproximarse a los 120 dólares por barril —niveles no observados desde la invasión rusa de Ucrania en 2022— antes de moderarse posteriormente hasta situarse en torno a los 90 dólares el 10 de marzo de 2026.

Sin embargo, a diferencia de crisis energéticas anteriores, el impacto sobre el mercado global está siendo relativamente contenido: los EE. UU. están estudiando[36] si estimular el mercado mediante el levantamiento de sanciones a terceros países como Rusia, así como mediante la apertura de las reservas de petróleo de los países del G7.

En esta coyuntura, China está intentando negociar con Irán para garantizar el paso seguro de sus petroleros y otros buques comerciales[37].

Las estimaciones apuntan a que China tiene reservas estratégicas para 115 días, por lo que aún cuenta con margen para gestionar la situación del suministro. Además, podría

[34] GRAJEWSKI, Nicole. «The Countdown to Prevent Another Iranian Nuclear Crisis Just Began», *Carnegie Endowment for International Peace, Emissary*. Agosto de 2025. Disponible en: https://carnegieendowment.org/emissary/2025/08/iran-snapback-sanctions-nuclear-crisis-jcpoa (consultado 9/3/2026).
[35] IEA. «Strait of Hormuz Factsheet». Febrero 2026. Disponible en: https://www.iea.org/about/oil-security-and-emergency-response/strait-of-hormuz (consultado 10/3/2026).
[36] REUTERS. «Trump weighs easing Russia sanctions, other measures to cool oil prices». Marzo de 2026. Disponible en: https://www.reuters.com/business/energy/trump-reviews-options-curb-energy-prices-iran-strikes-roil-markets-2026-03-09/ (consultado 10/3/2026).
[37] BLOOMBERG. «China´s Energy Security Push Pays Off as War Roils Refiners». Marzo de 2026. Disponible en: https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-03-11/china-s-energy-security-push-pays-off-as-war-roils-asia-refiners (consultado el 11/3/2026).

recurrir a otros aliados, como Angola, Brasil o Rusia, para sustituir el flujo perdido debido al conflicto y a su posterior desenlace.

Conclusiones

La energía no opera únicamente como un recurso económico en la rivalidad entre EE. UU. y China, sino también como un instrumento de presión sobre la estructura de costes de la industria manufacturera china, por lo que constituye un elemento fundamental dentro del enfrentamiento geopolítico.

La secuencia Nord Stream 2-Venezuela-Irán no constituye una acumulación de episodios o casos de estudio aislados, sino la expresión de una lógica geoeconómica coherente: la de reducir el acceso de China a fuentes de energía asequibles y al margen de la supervisión occidental, erosionando la competitividad de su base manufacturera, con independencia del grado de planificación centralizada que subyazca a cada episodio.

La necesidad de Estados Unidos de elevar los costes de producción de China está directamente relacionada con la rivalidad tecnológica entre ambas potencias.

La política energética estadounidense ya no persigue únicamente la autosuficiencia, sino alcanzar una posición de dominio en el mercado energético global que permita influir sobre los costes estructurales de sus competidores.

Este objetivo adquiere una relevancia creciente en un contexto en el que las tecnologías estratégicas —desde la inteligencia artificial hasta la computación cuántica y los sistemas en la nube— dependen de infraestructuras digitales altamente intensivas en energía. Los centros de datos que sustentan estas capacidades requieren un suministro eléctrico abundante, lo que convierte el acceso a energía asequible en un factor crítico para el desarrollo tecnológico y la competitividad industrial.

Mientras Estados Unidos busca reforzar su posición mediante el control de los mercados de combustibles fósiles, China está orientando su estrategia hacia el liderazgo en tecnologías de energía limpia —vehículos eléctricos, baterías, paneles solares y aerogeneradores— con el objetivo de reducir su dependencia y vulnerabilidad energética y ganar ventaja en los sectores industriales de la próxima transición energética.

No obstante, este ámbito tampoco queda al margen de la influencia estadounidense, ya que los grandes fondos de capital y gestores de activos con sede en Estados Unidos participan de forma significativa en la financiación y en la propiedad de numerosas empresas del sector de las energías limpias, lo que les permite mantener una capacidad relevante de influencia sobre el desarrollo de estas industrias a escala global.

Por otra parte, el escenario de conflicto local está obligando a muchos países a replantearse la seguridad de su suministro energético y a buscar nuevos proveedores, lo que para EE. UU. supone una oportunidad, ya que se muestra como un proveedor fiable.

*Alberto Pérez Rodríguez**
Analista de Inteligencia Económica

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

54/2026 15 de mayo de 2026



Eduardo Carballido Gómez *

España ante la flota fantasma rusa: riesgos y amenazas

España ante la flota fantasma rusa: riesgos y amenazas

Resumen:

La invasión rusa de Ucrania y el régimen de sanciones adoptado por Occidente han generado un efecto no previsto: la consolidación y expansión de la denominada flota fantasma rusa. Este entramado marítimo paralelo, compuesto por buques envejecidos, mal asegurados y registrados bajo banderas de conveniencia, ha permitido a Moscú mantener sus exportaciones de hidrocarburos.

El presente trabajo analiza el origen y la operativa de esta flota para comprender su evolución y los riesgos y amenazas asociados a ella. La investigación demuestra cómo ha pasado de ser un instrumento de evasión económica a convertirse en un vector de guerra híbrida. En particular, se examinan sus implicaciones para España, expuesta por su posición geoestratégica en el estrecho de Gibraltar y Canarias, tanto en términos de *safety* como de *security*.

Palabras clave:

Flota fantasma, España, seguridad marítima, guerra híbrida, sanciones.

*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 the Russian Dark Fleet: Risks and Threats

Abstract:

The Russian invasion of Ukraine and the Western sanctions regime have produced an unintended effect: the consolidation and expansion of the so-called Russian shadow fleet. This parallel maritime network, composed of aging vessels with precarious insurance and registered under flags of convenience, has enabled Moscow to maintain a large share of its hydrocarbon exports despite international restrictions.

This paper examines the origins and operational patterns of this fleet in order to understand its evolution and the risks and threats associated with it. The research demonstrates how the shadow fleet has shifted from being merely an instrument of economic sanctions evasion to becoming a vector of hybrid warfare. In particular, the study analyses its implications for Spain, given its geostrategic position in the Strait of Gibraltar and the Canary Islands, both in terms of safety and security.

Keywords:

Shadow Fleet, Spain, Maritime Security, Hybrid Warfare, Economic Sanctions.

Introducción

La invasión rusa de Ucrania en 2022 ha transformado profundamente el panorama geopolítico, económico y de seguridad en Europa. El conflicto ha reactivado debates sobre la disuasión militar y el equilibrio de poder, al tiempo que ha evidenciado la centralidad de la energía y del poder marítimo.

En este sentido, la guerra ha evidenciado que las rutas marítimas de transporte energético constituyen un elemento estructural del poder estatal, como ya anticipó Alfred Mahan. Así, los flujos energéticos y el transporte marítimo se han convertido en instrumentos de presión económica y política, respectivamente.

En este contexto, Occidente, en apoyo a Ucrania, ha impuesto una serie de sanciones económicas a Rusia con el objetivo de aislarla del comercio internacional y debilitar su economía. Ante ello, ha emergido con fuerza un fenómeno que ilustra esta nueva dimensión marítima del conflicto: la denominada flota fantasma rusa, cuyo alcance y operativa se analizan en este trabajo.

La consolidación y expansión de esta flota para comerciar y transportar los hidrocarburos objeto de sanciones internacionales plantea grandes interrogantes sobre la eficacia de las sanciones occidentales. Sin embargo, Rusia no solo ha hecho uso de esta flota para eludir el régimen sancionador, sino que ha sabido explotar las capacidades de la flota como un instrumento de poder naval ejercido de forma indirecta y encubierta.

Pese a ello, gran parte del debate se ha centrado únicamente en su dimensión económica. España, debido a su posición geoestratégica, no solo no es ajena a este fenómeno, sino que se encuentra particularmente expuesta, lo que obliga a plantear la siguiente pregunta de investigación:

> ¿Qué amenazas alberga la flota fantasma rusa para España?

De ella se deriva la siguiente hipótesis:

> H_1: la flota fantasma no es un mero mecanismo de evasión de sanciones, sino un instrumento más de la estrategia híbrida rusa.

Así pues, el objetivo de este trabajo es analizar la naturaleza y la operatividad de la flota fantasma rusa para evaluar los riesgos y amenazas que entraña para España, tanto en términos de *safety* como de *security*.

Origen y definición

Como respuesta a la anexión ilegal de Crimea en 2014 y a la invasión militar a gran escala de Ucrania en 2022, la Unión Europea (UE) ha impuesto sanciones económicas contra Rusia con el objetivo de mermar su capacidad de librar y financiar la guerra[1].

Estas medidas están dirigidas al sector de los hidrocarburos y a su transporte marítimo. La UE ha restringido la importación de crudo, productos petrolíferos y gas natural licuado (GNL) rusos[2] y, junto con el G7 y Australia, fijó un precio máximo de 60 dólares por barril para el petróleo transportado por mar, lo que prohibe a las empresas occidentales prestar servicios a los buques que superen dicho límite. Esta restricción resulta especialmente relevante en el ámbito del seguro marítimo, dado el cuasimonopolio que ejerce el *International Group of P&I Clubs* en la expedición de estos seguros[3].

En conjunto, estas sanciones han provocado una reducción sustancial de las exportaciones de hidrocarburos rusos al mercado europeo. Así, si en 2021 la UE importaba un promedio de 3,5 millones de barriles de petróleo diarios procedentes de Rusia, en 2024 esta cifra se redujo hasta 0,4 millones de barriles diarios[4] (ilustración 1).

[1] CONSILIUM EUROPA. «Russia's war against Ukraine: EU sanctions» (n. d.). https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions-against-russia/#aim
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 8 de marzo de 2026.
[2] *Ibid*.
[3] CAPRILE, Anna y LECLERC, Gabija. «Russia's 'shadow fleet': Bringing the threat to light», *European Parlament Research Service*. 2024, p. 2. URBASOS, Ignacio. «Más presión sobre el petróleo ruso», *Real Instituto Elcano*. 2025. https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/mas-presion-sobre-petroleo-ruso/
[4] BROOKS, Robin, HARRIS, Ben y MARSHALL, Liam. «Increase pressure or silently acquiesce», *Brookings*. 2025. https://www.brookings.edu/articles/increase-pressure-or-silently-acquiesce/

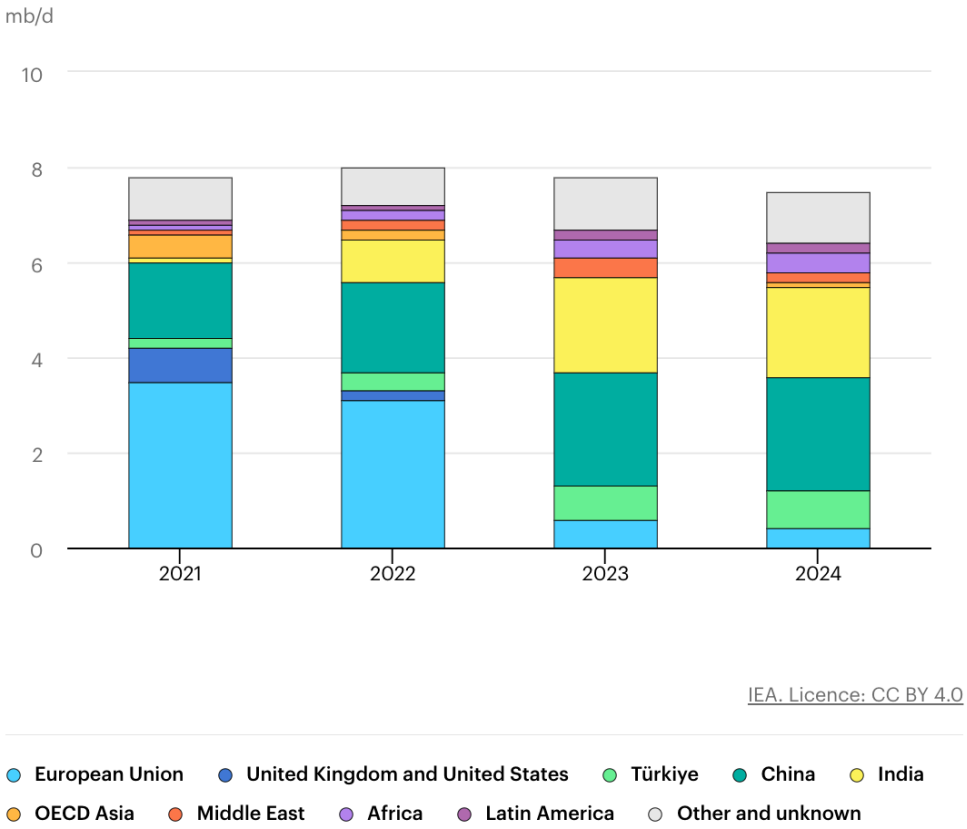


Ilustración 1. Exportaciones promedio de petróleo ruso en barriles diarios (mb/d) por país y región, 2021-2024[5]

Como respuesta, Moscú ha recurrido a nuevos socios comerciales, así como a estrategias destinadas a eludir las restricciones occidentales, entre ellas la creación de una flota fantasma[6].

A pesar de su creciente relevancia, el término «flota fantasma» carece de una acepción universal[7]. En inglés se emplean expresiones como *shadow fleet*, *dark fleet* o *grey fleet* que, aunque a menudo se utilizan como sinónimos, pueden incorporar matices diferentes según quien las emplee.

[5] INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. «Russia's War on Ukraine: Analysing the impacts on energy markets and energy security». 2025. https://www.iea.org/topics/russias-war-on-ukraine
[6] CAPRILE, Anna y LECLERC, Gabija. *Op. cit.*, p. 2.
[7] RODRÍGUEZ-DÍAZ, Emilio, ALCAIDE, Juan Ignacio y ENDRINA, Nieves. «Shadow Fleets: A Growing Challenge in Global Maritime Commerce», *Applied Science*, vol. 15, n.º 6424. 2024, p. 2.

La Organización Marítima Internacional (IMO, por sus siglas en inglés) definió en 2023 los términos *dark fleet* y *shadow fleet*, indistintamente, como aquellos buques que participen en operaciones destinadas a eludir sanciones o regulaciones medioambientales y de seguridad, que recurran a prácticas como la desactivación del AIS (sistema de identificación automática, por sus siglas en inglés) o del LRIT (sistema de identificación y seguimiento de largo alcance, por sus siglas en inglés) para evitar su detección u oculten su identidad sin una justificación legítima de seguridad o protección[8].

Por el contrario, otros autores distinguen entre *dark fleet* y *grey fleet* en función de los mecanismos empleados para ocultar su actividad, aunque integran ambos dentro del término *shadow fleet* [9].

Por su parte, Muñoz agrupa las distintas nomenclaturas y vincula el fenómeno directamente con el sector de los hidrocarburos, y define la flota fantasma como una estructura marítima que, aprovechando las lagunas del derecho marítimo internacional, facilita la exportación de hidrocarburos de Estados sometidos a sanciones mediante buques adquiridos *ex professo* y operados a través de estructuras empresariales registradas en terceros países[10].

En virtud de la multitud de acepciones, por lo que respecta a esta investigación se empleará únicamente el término «flota fantasma» para referirse al conjunto de buques que operan mediante estructuras opacas de propiedad y registro, con seguros fraudulentos, recurriendo a banderas de conveniencia y a prácticas destinadas a reducir su trazabilidad, cuyo propósito principal es eludir el régimen de sanciones.

¿Cómo opera la flota fantasma rusa?

Dimensión y tipología

Las estimaciones sobre el tamaño de la flota fantasma varían considerablemente debido a la opacidad del fenómeno y a la falta de una definición universal. Así, algunos estudios

[8] INTERNATIONAL MARITIME ORGANIZATION. *Resolution A. 1192(33).*6 December 2023.
[9] RODRÍGUEZ-DÍAZ, Emilio, ALCAIDE, Juan Ignacio y ENDRINA, Nieves. *Op. cit.*, pp. 4-8.
[10] MUÑOZ, Rafael. «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España», *Real Instituto Elcano.* 2025. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-fenomeno-de-la-flota-fantasma-y-sus-riesgos-para-espana/

sitúan su tamaño en torno a los 600 petroleros[11], mientras que otros elevan la cifra hasta los 1.400 buques[12].

Aunque la inmensa mayoría de estos buques son petroleros, en los últimos años se han incorporado metaneros para el transporte de GNL hacia China[13] y buques de carga general cuya carga real resulta difícil de determinar[14].

Entre los petroleros empleados predomina la clase *Aframax*, con capacidad para transportar alrededor de un millón de barriles[15], aunque también se emplean petroleros de las clases *Panamax*, *Suezmax*, de rango medio (MR) y VLCC (*Very Large Crude Carrier*), estos últimos con capacidad para transportar más de dos millones de barriles[16]. Más del 80 % del total de esta flota está compuesta por buques de más de 10, 15 o 20 años de antigüedad, que se habrían retirado del mercado convencional de no haber sido incorporados a la flota fantasma[17].

Banderas de conveniencia y estructuras opacas de propiedad

Uno de los principales mecanismos utilizados por la flota fantasma es el recurso a las banderas de conveniencia o *flags of convenience*. En el derecho marítimo internacional, el pabelló —es decir, la bandera que ondea el buque— determina su nacionalidad[18]; por ello los buques navegan bajo banderas de terceros países con condiciones regulatorias y fiscales más laxas[19].

Consecuentemente, numerosos buques fantasma navegan bajo pabellón de Bahamas, Panamá, Liberia o Islas Marshall, entre otros. Estos Estados «de conveniencia» certifican

[11] JENSEN, Benjamin. «How to Exorcise Russia's Ghost Fleet», *Center for Strategic and International Studies*. 2025. https://www.csis.org/analysis/how-exorcise-russias-ghost-fleet.
[12]WINDWARD. «2 Dark Fleet Risks You're Overlooking». Octubre de 2023. https://windward.ai/blog/2-dark-fleet-risks-youre-overlooking/
[13] URBASOS, Ignacio. «La flota fantasma de GNL en el nuevo orden gasista», *Real Instituto Elcano*. 2025. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-flota-fantasma-de-gnl-en-el-nuevo-orden-gasista/#_ftn1
[14] MUÑOZ, Rafael. «¿Cómo afecta la flota fantasma rusa a España? Estrategia podcast 159», *Global Strategy*. Podcast audio, 3 de noviembre de 2025. https://www.youtube.com/watch?v=iQhTq4hzY1Q
[15] MUÑOZ, Rafael. «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España», *op. cit.*
[16] LIN, Max. «FACTBOX: Shadow fleet expands to maintain sanctioned oil flows», *S&P Global*. Septiembre de 2025. https://www.spglobal.com/energy/en/news-research/latest-news/crude-oil/090325-factbox-shadow-fleet-expands-to-maintain-sanctioned-oil-flows
MACÍAS, José. «What the Bella-1 Teaches Us About Targeting Shadow Fleets», *Center for Strategic and International Studies*. 2026. https://www.csis.org/analysis/what-bella-1-teaches-us-about-targeting-shadow-fleets
[17] BROOKS, Robin, HARRIS, Ben y MARSHALL, Liam. *Op. cit.*
[18] MUÑOZ, Rafael. «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España», *op. cit.*
[19] WINDWARD. «Flag of Convenience» (n. d.). https://windward.ai/glossary/flag-of-convenience/

que los buques registrados bajo su bandera cumplen con la normativa internacional[20], aunque en la práctica no se realice ningún tipo de comprobación[21]. Además, esta práctica les permite hacer escala en puertos comunitarios, ya que, legalmente, los buques no son rusos[22].

A ello se suma el *flag hopping,* definido como la práctica de registrar repetidamente un buque bajo nuevos pabellones para evitar su detección y seguimiento[23]. Esta práctica suele combinarse con el registro de los mercantes a nombre de entidades *offshore* o empresas fantasmas en jurisdicciones con regulaciones más laxas, con el objetivo de ocultar a los verdaderos propietarios y dificultar la atribución de responsabilidades legales[24].

Manipulación del AIS

Otra de las prácticas empleadas es la manipulación del AIS, encargado de transmitir en tiempo real la posición, la identidad y el destino del buque[25].

Los buques fantasmas recurren con frecuencia a dos técnicas principales. La primera, el *blackout*, consiste en la desactivación total del AIS, lo que permite a los buques operar sin revelar su ubicación y dificulta el seguimiento de sus movimientos. La segunda, el *spoofing,* implica la alteración deliberada de los datos transmitidos por el AIS mediante el envío de información falsa o manipulada para ocultar la posición real del buque o simular otra distinta[26].

Transbordos STS

Los transbordos buque a buque, o transferencias *ship-to-ship* (STS), consisten en el trasvase de mercancías entre buques en alta mar o aguas internacionales y, aunque son legales, permiten eludir controles y dificultan el rastreo del origen de la carga[27].

[20] RODRÍGUEZ-DÍAZ, Emilio, ALCAIDE, Juan Ignacio y ENDRINA, Nieves. *Op. cit.*, p. 11.
[21] CAPRILE, Anna y LECLERC, Gabija. *Op. cit.,* p. 5.
[22] MUÑOZ, Rafael. «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España», *op. cit.*
[23] WINDWARD. «Flag Hopping» (n. d.). https://windward.ai/glossary/flag-hopping/
[24] RODRÍGUEZ-DÍAZ, Emilio, ALCAIDE, Juan Ignacio y ENDRINA, Nieves. *Op. cit.*, p. 10.
[25] CAPRILE, Anna y LECLERC, Gabija. *Op. cit.,* p. 6.
[26] *Ibid.*
[27] *Ibid*.

Tan solo en el primer año tras la imposición de sanciones se registraron 822 transferencias en aguas de la UE, principalmente frente a Grecia, pero también cerca de Malta, Ceuta, Rumanía, Suecia e Italia[28]. Sin embargo, el aumento de la vigilancia de las autoridades griegas ha provocado un desplazamiento de estas operaciones hacia Marruecos, acercándolas a las costas españolas[29] e incrementando el riesgo de accidentes y vertidos en aguas de interés nacional.

Seguros fraudulentos

La exclusión de la flota fantasma del sistema occidental de seguros marítimos constituye otro elemento central de su funcionamiento. El seguro de Protección e Indemnización (P&I) constituye una cobertura obligatoria para el transporte marítimo internacional, que cubre daños derivados de colisiones, contaminación y/o vertidos de hidrocarburos[30].

Al quedar excluida del *International Group of P&I Clubs*, muchos buques operan sin seguros marítimos o recurren a aseguradoras de menor solvencia, como la rusa *Ingosstrakh* o a proveedores de seguros *offshore* fuera del régimen de sanciones[31].

España ante la flota fantasma

Aunque la flota fantasma es un fenómeno global, España se encuentra particularmente expuesta por su posición geoestratégica. La reorientación de los flujos energéticos rusos tras las sanciones occidentales ha transformado los patrones del comercio marítimo de hidrocarburos, desplazando el eje de las exportaciones hacia China, Turquía, India o Brasil.

Para alcanzar estos mercados, los buques que parten del Ártico y el Báltico emplean dos grandes corredores: el primero, la ruta mediterránea, atraviesa el mar del Norte, el canal de la Mancha y el estrecho de Gibraltar antes de dirigirse a Turquía o continuar hacia Asia

[28] LEVI, Isaac y PREZANTI, Alex. «Policy Briefing: Tackling The Russian 'Shadow' Fleet», *State Capture and Center for Reseaech on Energy and Clean Air*. Pp. 5-6.
[29] SU, Sherry. «Russian Oil Finds New Site for Controversial Cargo Switching» *Bloomberg*. 3 de junio de 2024. https://www.bloomberg.com/news/articles/2024-06-03/russian-oil-finds-a-new-place-to-switch-in-the-mediterranean-sea
[30] BROOKS, Robin, HARRIS, Ben y MARSHALL, Liam. *Op. cit.* CAPRILE, Anna y LECLERC, Gabija. *Op. cit.*, pp. 3-5.
[31] *Ibid*.

a través del canal de Suez; el segundo, la ruta atlántica, evita el Mediterráneo y discurre obligatoriamente por el entorno marítimo de Canarias antes de bordear el cabo de Buena Esperanza rumbo a Asia. En menor medida, buques procedentes del mar Negro también se dirigen hacia Brasil atravesando el estrecho de Gibraltar (ilustración 2).

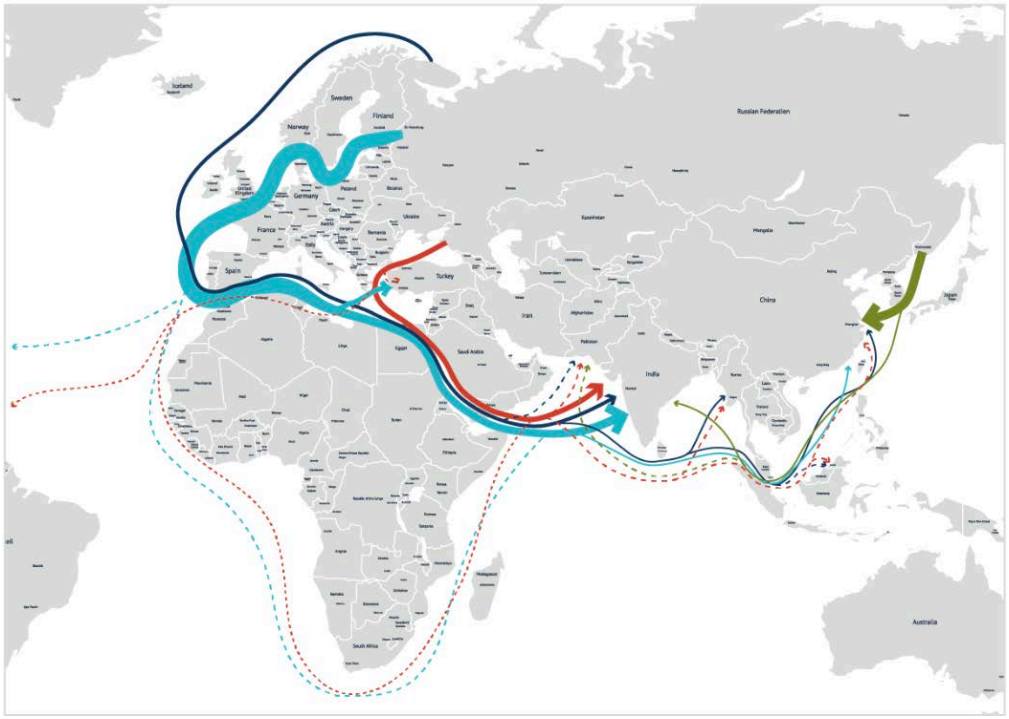


Ilustración 2. Principales corredores de la flota fantasma rusa y su densidad de tráfico[32]

Sin embargo, la inestabilidad en Oriente Medio ha alterado estas rutas, impulsando a numerosos petroleros a circunnavegar África y a transitar por Canarias para evitar el canal de Suez o los estrechos de Bab el-Mandeb y Ormuz. De forma similar, parte del tráfico procedente del mar Negro se ha visto obligado a cruzar el estrecho de Gibraltar[33].

Así, en los primeros seis meses de 2024 transitaron por el Estrecho más de 52 millones de barriles mensuales de crudo y productos refinados, equivalentes a 83 viajes mensuales de petroleros fantasma (ilustración 3).

[32] HILGENSTOCK, Benajmin, *et al*. «Establishing 'Shadow-Free' Zones: KSE Institute Unveils Strategy to Rein in Russia's Shadow Fleet», *Kyiv School of Economics*. Octubre de 2024, p. 11. https://kse.ua/about-the-school/news/establishing-shadow-free-zones-kse-institute-unveils-strategy-to-rein-in-russia-s-shadow-fleet/
[33] *Ibid*.



Ilustración 3. Tránsito mensual medio de la flota fantasma rusa y volúmenes transportados por corredores marítimos clave[34]

Por su parte, la ruta atlántica que discurre entre Tenerife-Gran Canaria-Fuerteventura (ilustración 4) se ha consolidado como zona de tránsito y como área de espera para petroleros fantasma, mientras que el puerto de Las Palmas de Gran Canaria se ha convertido en un punto habitual de *bunkering*[35].

[34] *Ibid.*
[35] MUÑOZ, Rafael. «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España», *op. cit.*

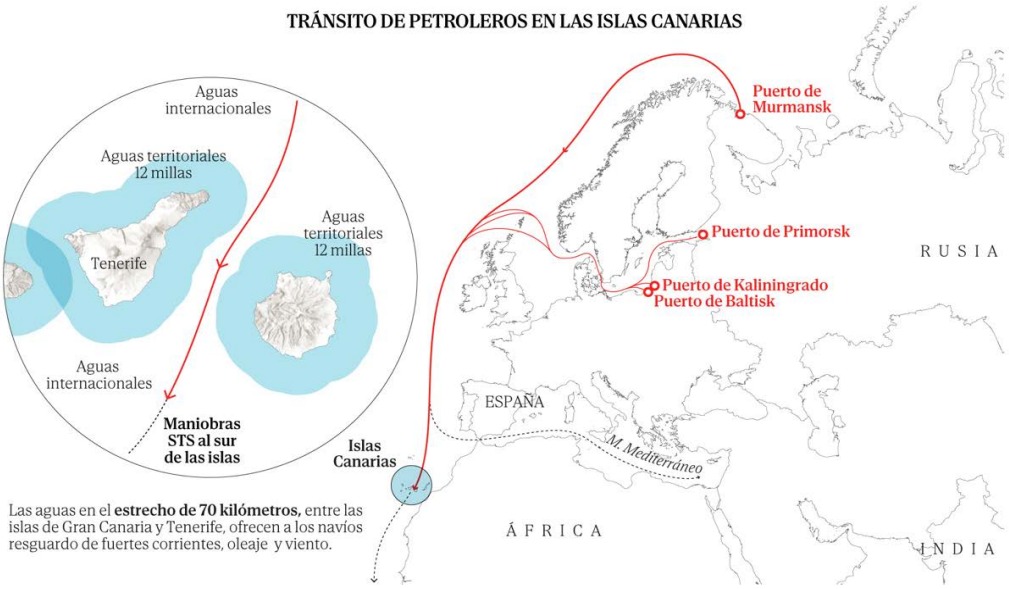


Ilustración 4. Tránsito de la flota fantasma por las Islas Canarias[36]

En consecuencia, la presencia de buques fantasma en aguas próximas a España y en su zona económica exclusiva (ZEE) no es coyuntural, sino estructural y sostenida, lo que expone al país de forma permanente a los riesgos y amenazas asociados a este fenómeno.

Riesgos y amenazas

El análisis de la flota fantasma rusa suele identificar los riesgos medioambientales como los más inmediatos y los que más preocupación generan, vinculándolos con el concepto *safety*[37]. Sin embargo, limitar el problema a esta dimensión resulta insuficiente, ya que la flota fantasma rusa también constituye una fuente de amenazas en términos de *security*[38].

[36] ALEMANY, Luis y AMADE, Emilio. «La flota fantasma de ruinosos petroleros rusos que puede causar el próximo desastre medioambiental en Canarias». *El Mundo*. 25 de septiembre de 2024. https://www.elmundo.es/papel/2024/09/25/66f2c7f621efa0144c8b45aa.html

[37] Safety refers to protection against accidental risks or technical failures that may result in harm to people, property, or the environment.

[38] Security refers to protection against deliberate, intentional, or malicious threats.

Ambientales y económicos

La principal amenaza ambiental asociada a la flota fantasma es el vertido de hidrocarburos. El riesgo de derrame es significativamente superior al de la flota convencional, debido a la elevada antigüedad de los mercantes, a su deficiente mantenimiento y a prácticas operativas de alto riesgo, como las transferencias STS o la manipulación del AIS, que incrementan la probabilidad de fallos mecánicos, colisiones o encallamientos[39]. Este peligro se agrava por la ausencia o insuficiencia de seguros P&I, lo que dificulta la compensación a los Estados ribereños y reduce los mecanismos de prevención de accidentes, ya que las aseguradoras alternativas no imponen estándares elevados de mantenimiento o seguridad[40].

Para España, este riesgo resulta particularmente preocupante, ya que a la pérdida de biodiversidad se añaden posibles consecuencias económicas. El archipiélago canario es un punto crítico en este sentido, dada su dependencia del turismo y del sector servicios[41].

En 2024, la colisión de dos buques fantasma en el estrecho de Kerch, que liberó solo el 5 % de la capacidad de un *Aframax*, fue calificada como la peor catástrofe ambiental en Rusia en el siglo XXI[42], lo que sugiere que un vertido de un *Aframax* a mitad de carga podría generar efectos comparables a los del *Prestige*[43].

En este contexto, el caso más preocupante fue el del petrolero *Agate*, construido en 2005 y con bandera de las Vanuatu, que permaneció 29 días a la deriva al sur de Tenerife, a plena carga, dentro de la ZEE española, mientras transportaba crudo procedente de Novorossiysk[44].

El riesgo es igualmente significativo en el estrecho de Gibraltar, donde un accidente podría tener efectos globales al afectar a uno de los principales *chokepoints* del comercio marítimo mundial.

---

[39] BRAW, Elisabeth. «The threats posed by the global shadow fleet—and how to stop it», *Atlantic Council*. 2024. https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/report/the-threats-posed-by-the-global-shadow-fleet-and-how-to-stop-it/.
CAPRILE, Anna y LECLERC, Gabija. *Op. cit.*, pp. 7-8.
[40] HILGENSTOCK, Benajmin, *et al*. *Op. cit.*
[41] MUÑOZ, Rafael. «El fenómeno de la flota fantasma y sus riesgos para España», *op. cit.*
[42] BROOKS, Robin, HARRIS, Ben y MARSHALL, Liam. *Op. cit.*
[43] HILGENSTOCK, Benajmin *et al*. *Op. cit.*, p. 14.
[44] MUÑOZ, Rafael. «Las aguas circundantes a Canarias se convierten en refugio de buques ante el conflicto EE. UU.-Venezuela», *Canarias7*. 11 de enero de 2026. https://www.canarias7.es/economia/aguas-circundantes-canarias-convierten-refugio-buques-ante-20260111080000-nt.html
VESSELFINDER. «Agate», (n. d.). https://www.vesselfinder.com/vessels/details/9310707

El incidente más reciente ocurrió el 22 de enero de 2026, cuando el petrolero *Chariot Tide*, abanderado en Mozambique y procedente del puerto ruso de Ust-Luga, quedó a la deriva al noroeste de la costa marroquí mientras transportaba unos 400.000 barriles de productos refinados con destino a Tánger. La avería, vinculada al envejecimiento del buque, obligó a España y Marruecos a desplegar remolcadores de emergencia para evitar su naufragio y una posible catástrofe medioambiental[45].

Guerra híbrida

Infraestructura submarina crítica

España dispone de una amplia red de cables submarinos que garantiza la conectividad interna y su integración con el resto del mundo. Actualmente cuenta con más de 30 cables submarinos[46], además de gasoductos que conectan la Península con África y con las Islas Baleares.

Los incidentes registrados en el mar Báltico desde el inicio de la guerra de Ucrania contra la infraestructura submarina, asociados a buques de la flota fantasma rusa, evidencian el potencial uso de embarcaciones comerciales para realizar operaciones encubiertas de carácter militar[47]. En este contexto, la presencia constante de estos buques en aguas españolas, por las que discurre esta infraestructura constituye un riesgo significativo.

La vulnerabilidad es especialmente elevada en el caso de los cables submarinos, ya que pueden ser dañados o seccionados mediante anclas o dragas[48]. Además, la opacidad de la propiedad de los buques, el uso de banderas de conveniencia y la manipulación del AIS proporcionan a Rusia un alto grado de negación plausible en caso de sabotaje.

[45] MUÑOZ, Rafael. «¿Hemos estado cerca de un accidente con un petrolero fantasma?», *Canarias7*. 6 de febrero de 2026. https://www.canarias7.es/economia/puertos/estado-cerca-accidente-petrolero-fantasma-20260206115011-nt.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.canarias7.es%2Feconomia%2Fpuertos%2Festado-cerca-accidente-petrolero-fantasma-20260206115011-nt.html
VESSELFINDER. «Chariot Tide», (n. d.). https://www.vesselfinder.com/es/vessels/details/9323376
[46] TELEGEOGRAPHY. «Submarine Cable Map», (n. d.). https://www.submarinecablemap.com
[47] BOROGAN, Irina y SOLDATOV, Andrei. «Moscow's Offshore Menace: How the Shadow Fleet Enables Russia's Hybrid Warfare in Europe», *Foreign Affairs*. P. 5.
[48] BUEGER, Christian, LIEBETRAU, Tobias y FRANKEN, Jonas. «Security threats to undersea communications cables and infrastructure:consequences for the EU». *European Parliament*. P. 29.

Si bien este riesgo debe tenerse en consideración, lo que debe preocupar es la capacidad en sí misma que Rusia ha adquirido a través de su flota, ya que, por ahora, la intensidad y la frecuencia de estos sabotajes es baja.

Espionaje, inteligencia y sistemas no tripulados

Además, Rusia parece haber ampliado el uso de la flota fantasma como plataforma para el lanzamiento de drones, para realizar labores de vigilancia y recabar información de inteligencia.

En agosto de 2025, un dron ruso, presuntamente lanzado desde un buque fantasma, sobrevoló y fotografió una fragata y una infraestructura crítica alemana[49].

Posteriormente, entre septiembre y noviembre de ese mismo año, se registraron incursiones de drones en varios países europeos que incluso obligaron al cierre temporal de algunos aeropuertos[50].

Diversos indicios apuntan a que estas incursiones no se habrían originado desde territorio ruso, sino desde buques de la flota fantasma[51], cuya capacidad para operar con discreción, permanecer largos periodos a la deriva y navegar bajo pabellones extranjeros dificulta la capacidad de atribución.

Además, según *Lloyd's List*, el petrolero *Eagle S*, vinculado al daño de un cable submarino finlandés en 2024, disponía de dispositivos capaces de monitorear movimientos de buques y aeronaves de la OTAN[52], lo que refuerza la hipótesis de operaciones de inteligencia naval encubierta.

España no es ajena a estas dinámicas. Un ejemplo ilustrativo fue el caso del carguero *Lauga*, que permaneció cinco horas a la deriva frente a Málaga en septiembre de 2025 antes de continuar su rumbo hacia San Petersburgo. El carguero había sido monitorizado por Alemania un mes antes tras detectarse un enjambre de drones en su entorno. De

[49] URBANCIK, Johanna. «Russian spy drones over Germany turn into an even greater threat», *Euronew.* 10 de septiembre de 2025. https://www.euronews.com/2025/09/10/russian-spy-drones-over-germany-turn-into-an-even-greater-threat
[50] BOROGAN, Irina y SOLDATOV, Andrei. *Op. cit*., pp. 2-3.
[51] *Ibid*.
[52] BOCKMAN, Michelle Wiese. «Russia-linked cable-cutting tanker seized by Finland 'was loaded with spying equipment'», *Lloyd's List*. 27 de diciembre de 2024. https://www.lloydslist.com/LL1151955/Russia-linked-cable-cutting-tanker-seized-by-Finland-was-loaded-with-spying-equipment

igual forma, existen sospechas de su participación en labores de vigilancia sobre cables submarinos y del transporte de armamento para abastecer al Grupo Wagner/Africa Corps[53].

Transporte de armamento

Por último, aunque no constituye una amenaza directa e inmediata, el transporte encubierto de material militar mediante buques vinculados a la flota fantasma tiene implicaciones relevantes para la estabilidad regional y los intereses estratégicos españoles.

Al igual que el *Lauga*, en septiembre de 2025 el buque de carga *Sparta IV*, escoltado por la fragata rusa *Admiral Grigorovich,* fue monitorizado por la Armada española a su paso por el estrecho de Gibraltar, bajo la sospecha de transportar material militar hacia el puerto sirio de Tartus[54], evidenciando operaciones logístico-militares encubiertas.

No obstante, el transporte de armamento no se limita a Siria. Buques como el *Barbaros* han sido vinculados al suministro de armas a juntas militares en el Sahel[55], una región de creciente influencia rusa y de importancia estratégica para España.

Estas transferencias contribuyen a la militarización y a la desestabilización del Sahel, intensificando los enfrentamientos entre juntas militares, grupos yihadistas e insurgentes. El consiguiente deterioro de la seguridad amplía el margen de actuación del terrorismo y actúa como catalizador de los flujos migratorios irregulares hacia Canarias y el sur de Europa, con impacto directo sobre la seguridad y el control fronterizo de España.

[53] MARTÍN, Nacho. «El "extraño" caso del buque ruso 'Lauga': incursión de cinco horas en aguas españolas», *El Independiente*. 30 de septiembre de 2025. https://www.elindependiente.com/economia/2025/09/30/extrano-caso-lauga-incursion-cinco-horas-buque-ruso-aguas-espanolas/

[54] EUROPASUR. «El buque ruso 'Sparta IV', bajo vigilancia por su carga militar, cruza el estrecho de Gibraltar». 26 de septiembre de 2026. https://www.europasur.es/campo-de-gibraltar/buque-ruso-sparta-iv-vigilancia-militar-cruza-estrecho_0_2004881579.html

[55] ADF. «Russia Uses 'Ghost Fleet' to Evade Sanctions, Traffic Weapons Across Africa». 22 de abril de 2025. https://adf-magazine.com/2025/04/russia-uses-ghost-fleet-to-evade-sanctions-traffic-weapons-across-africa/

Conclusiones

Las sanciones económicas impuestas por la UE y el G7, lejos de debilitar y mermar la capacidad de Rusia para financiar la guerra, han favorecido la expansión de una flota de mercantes capaz de sostener la capacidad exportadora rusa mediante un sistema marítimo paralelo que explota las zonas grises del derecho marítimo internacional. Este modelo no solo ha permitido a Moscú continuar exportando hidrocarburos al margen de las sanciones, sino que también ha generado riesgos y amenazas para la mayoría de los Estados sancionadores.

España, por la presencia sistemática de estos buques en el estrecho de Gibraltar y el entorno de Canarias, se encuentra especialmente expuesta a este fenómeno. Esta exposición se traduce en amenazas tanto en términos de *safety*, por los riesgos medioambientales y económicos, como en términos de *security*, por el potencial uso de estos buques como instrumentos de guerra híbrida.

Así, a la pregunta de investigación: «¿Qué amenazas alberga la flota fantasma rusa para España?», la investigación permite concluir que son múltiples, crecientes y estructurales. La flota fantasma no supone únicamente un riesgo medioambiental, en forma de posibles mareas negras con graves consecuencias medioambientales y económicas, sino también una amenaza para la seguridad nacional por su potencial empleo para sabotear infraestructuras críticas submarinas, realizar labores de inteligencia, desplegar drones o transportar material militar hacia el Sahel. Este escenario confirma la hipótesis planteada: la flota fantasma no es un mero mecanismo de evasión de sanciones, sino un instrumento más de la estrategia híbrida rusa.

Así, y considerando su impacto, real y potencial en España, su carácter dual en el marco de la competición geopolítica global debe ser muy tenido en cuenta en aspecto tales como la seguridad marítima y, en su conjunto, la seguridad nacional.

*Eduardo Carballido Gómez**
Estudiante del Máster en Paz, Seguridad y Defensa. IUGM-UNED
www.linkedin.com/in/ecarballidogomez

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

55/2026 18 de mayo de 2026



Oliverio Álvarez Alonso *

Energía, seguridad y cooperación cívico–militar

Energía, seguridad y cooperación cívico–militar

Resumen:

La energía, además de ser un recurso indispensable para mantener nuestro modo de vida y nuestra actividad económica, es un factor habilitador clave para las operaciones militares. Hoy en día, una gran parte del equipamiento militar móvil depende de combustibles líquidos de origen fósil. De forma complementaria, la electricidad y el gas natural también constituyen vectores energéticos clave, principalmente en instalaciones fijas como las bases militares. Por la naturaleza de la actividad, el suministro energético está dominado por actores civiles, fundamentalmente empresas privadas de los países de nuestro entorno, pero también por grandes agentes estatales de otras áreas del mundo.

En un contexto como el actual, caracterizado por una fuerte transformación en muchos ámbitos, se hace más necesario que nunca incrementar las actividades de enlace en el ámbito de la cooperación cívico–militar asociada al suministro energético. Un mejor conocimiento, por parte del sector civil, de las necesidades energéticas de los ejércitos, así como un conocimiento más profundo, por parte de los actores militares, de la visión de los operadores civiles sobre la evolución del sector energético nos permitirá mantener y mejorar nuestras capacidades en el ámbito de la defensa.

Palabras clave:

Energía, seguridad, cooperación cívico-militar, PNIEC, defensa total.

*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.

Energy, Security, and Civil-Military Cooperation

Abstract:

Energy is not only an essential resource for sustaining our way of life and economic activity; it is also a key enabler of military operations. Today, a large share of mobile military equipment depends on fossil-based liquid fuels. In addition, electricity and natural gas serve as critical energy vectors, mainly for fixed facilities such as military bases. Due to the nature of military activity, energy supply is dominated by civilian actors —primarily private companies in countries like ours, though in other regions it may be controlled by major state-owned entities.

In the current context, marked by profound transformation across many sectors, strengthening liaison activities in the field of civil-military cooperation related to energy supply is more necessary than ever. A better understanding of the armed forces' energy needs by the civilian sector—and, conversely, a deeper understanding among military actors of how civilian operators view the evolution of the energy sector—will enable us to maintain and enhance our defense capabilities.

Keywords:

Energy, security, civil-military cooperation, NECP (PNIEC), total defence.

El pasado 10 de diciembre de 2025 se produjo un importante encuentro[1] en la sede de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en Bruselas. Entre los asistentes se encontraban el secretario general de la organización, Mark Rutte; el director ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE), Fatih Birol; el comisario europeo de Energía, Dan Jørgensen; y el subsecretario en funciones de Asuntos Internacionales del Departamento de Energía de los Estados Unidos, Tommy Joyce.

Las conclusiones de la reunión fueron claras: la energía resulta vital, ahora y en el futuro, para la seguridad y la defensa de los miembros de la OTAN. Los Aliados deben contar con suministros de energía suficientes —en particular, combustible para las fuerzas armadas—, infraestructuras energéticas robustas, cadenas de suministro fiables de tecnologías energéticas y materias primas suficientes. Para lograrlo, resulta imprescindible que los responsables en materia de defensa y energía trabajen estrechamente para cumplir estos requisitos y que la seguridad y la defensa se integren en las políticas energéticas de toda el área euroatlántica. Como es lógico, no era la primera vez que los Aliados alcanzaban unas conclusiones similares. La guerra en Ucrania, en la que Rusia está atacando deliberadamente activos energéticos críticos y ha utilizado los suministros energéticos como parte de su estrategia bélica, ha vuelto a mostrar, de forma dramática, su relevancia.

La energía y las operaciones militares

La energía, además de ser un recurso indispensable para mantener nuestro modo de vida y nuestra actividad económica, es un factor habilitador clave para las operaciones militares. Muchos conflictos han tenido su origen en la competencia por fuentes energéticas. Como señaló la vigésimo tercera secretaria de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos de América (EE. UU.), Deborah Lee James: «We cannot fly, fight or win without reliable energy» (no podemos volar, pelear o ganar sin una energía fiable).

[1] «The NATO North Atlantic Council discusses Energy Security», OTAN. 10 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2025/12/10/the-nato-north-atlantic-council-discusses-energy-security?selectedLocale=en (consultado el 13/2/2026).

Hoy en día, una gran parte del equipamiento militar móvil depende de combustibles líquidos de origen fósil[2] con especificaciones particulares[3] —como la gasolina, el diésel y el queroseno de uso militar—. De forma complementaria a los combustibles líquidos, la electricidad también supone un vector energético clave para muchas aplicaciones militares, tanto en infraestructuras fijas como en algunas aplicaciones en el campo de batalla. Muchas instalaciones críticas, como bases, centros de mando, equipos de comunicaciones, radares, vehículos aéreos no tripulados (drones), vehículos tácticos híbridos[4] y armas avanzadas dependen de un suministro eléctrico adecuado. Por último, también se utiliza el gas natural, principalmente en instalaciones fijas como las bases militares.

Si pensamos en un ejército moderno con proyección global, como el de los EE. UU.[5], dos terceras partes del consumo energético están asociadas a actividades de naturaleza «operativa», es decir, actividades relacionadas con el entrenamiento, la movilidad y el sostenimiento de las fuerzas militares y de las plataformas de armas durante las operaciones, incluida la energía requerida por los buques, las aeronaves y los vehículos terrestres de combate. Este consumo se basa, prácticamente en su totalidad, en combustibles líquidos (con un consumo aproximado, en el caso del ejército de los EE. UU., de unos 70 millones de barriles al año[6]).

El otro tercio se corresponde con la energía necesaria para abastecer las infraestructuras militares fijas y las bases permanentes, así como los vehículos no tácticos. El patrón de consumo de las instalaciones fijas, de carácter permanente, es similar al del ámbito civil, con un importante papel de la electricidad y el gas natural.

En el caso del suministro eléctrico, un aspecto que está adquiriendo una importancia creciente es el uso de tecnologías renovables y de microrredes locales, diseñadas para

[2] ELLERMANN-KINGOMBE, Jean-Charles. «Reliable defence requires reliable energy», *Energy Highlights* No 20. NATO, Energy Security Centre of Excellence. 2025, p. 5.
[3] Con aditivos y otras especificaciones por razones de seguridad, rendimiento, fiabilidad u operatividad en condiciones extremas.
[4] Que utilizan combustibles fósiles y electricidad y proporcionan interesantes prestaciones, en algunos contextos, por su carácter silencioso y ausencia de huella térmica.
[5] UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. *Annual Energy Performance, Resilience, and Readiness Report*. Fiscal Year 2023.
[6] Lógicamente, muy dependiente del volumen y tipo de operaciones a ejecutar.

operar de manera independiente de los sistemas eléctricos nacionales, con el fin de mejorar la resiliencia y la autonomía energética de determinadas instalaciones.

En el caso de los EE. UU., más de la mitad del consumo energético asociado a las operaciones corresponde a la Fuerza Aérea, seguida por la Marina[7] y el Ejército de Tierra. En el caso de instalaciones fijas el principal consumidor es el Ejército de Tierra (con aproximadamente un 40 %), seguido por la Fuerza Aérea y la Marina (con aproximadamente un 30 % cada uno).

Resulta importante señalar que, aunque caractericemos por separado el consumo «operativo» (basado en combustibles líquidos) y el asociado a «instalaciones» más fijas (electricidad y gas natural), ambos consumos están estrechamente relacionados. El funcionamiento de las plataformas operativas móviles y la logística del combustible requieren el uso de infraestructuras fijas de diverso tipo. A futuro, la llegada de fuerzas cada vez más electrificadas diluirá aún más las distinciones prácticas entre la energía utilizada en bases fijas y la empleada en operaciones móviles sobre el terreno[8].

Otros usos energéticos relevantes en el ámbito militar son los relacionados con la propulsión nuclear, en el caso de algunos activos como los portaviones o los submarinos, debido a la autonomía casi ilimitada que esta proporciona. También está adquiriendo una importancia creciente el estudio del uso de energía asociada a operaciones militares en el espacio.

Los activos militares tienen una vida útil prolongada, por lo que es razonable prever que este tipo de soluciones energéticas (combustibles fósiles, electricidad o propulsión nuclear) se mantenga durante muchos años.

Pero, además de los combustibles tradicionales, están apareciendo nuevos desarrollos[9], de carácter incipiente o experimental, que utilizan otros vectores energéticos, como los drones alimentados con pilas de hidrógeno[10], las baterías de flujo redox[11] para

[7] US Navy y US Marine Corps (USMC).
[8] UNITED STATES DEPARTMENT OF DEFENSE. *Operational Energy Strategy*. Mayo 2023.
[9] TRAKIMAVIČIUS, Lukas. «Maintaining the Edge: 3 Energy Innovatio ns Strengthening Defense», *NATO Energy Security Centre of Excellence*. 2025.
[10] Que pueden proporcionar mayores rangos operativos (en distancia, carga o duración) y mejor comportamiento en entornos extremos con bajas temperaturas que otros tipos de baterías.
[11] Con mejores prestaciones en términos de seguridad y duración que las convencionales de litio.

determinadas aplicaciones o las armas basadas en haces de alta intensidad[12]. Como complemento a estas aplicaciones energéticas, algunos gobiernos están trabajando en el desarrollo de soluciones como los pequeños reactores modulares (Small Modular Reactors o SMR) o los microrreactores móviles, destinados a proporcionar energía a determinadas instalaciones militares críticas, ante posibles vulnerabilidades del sistema eléctrico general o debido a su carácter aislado.

Las operaciones militares requieren importantes suministros de energía, lo que aumenta su vulnerabilidad y obliga a desviar unidades de combate para proteger las líneas de suministro. En este contexto, otra línea de trabajo importante es la mejora de la eficiencia energética en los usos militares, con el fin de reducir costes, aumentar la autonomía y mejorar la seguridad, un aspecto especialmente relevante en zonas de combate, donde los convoyes de abastecimiento pueden convertirse en objetivos fáciles de atacar[13].

La transición energética nos sitúa en un contexto de fuerte transformación en el sector energético. Dado el carácter habilitador de la energía para las operaciones militares, el sector civil y el militar deben reforzar su colaboración en este ámbito, especialmente en un contexto en el que los competidores estratégicos y adversarios están ampliando sus capacidades. Debemos seguir trabajando en la colaboración público–privada y en la innovación, y, además, debemos hacerlo de forma rápida y ágil. Resulta clave que las empresas energéticas conozcan las necesidades futuras del ámbito militar y estén adecuadamente incentivadas para garantizar que los recursos necesarios estén disponibles cuando se requieran.

A futuro, la importancia de la energía seguirá siendo clave. Basta citar, como ejemplo, la reciente estrategia de seguridad estadounidense[14], que identifica la energía como un elemento esencial para preservar y fortalecer su ventaja en tecnología militar.

[12] Como cañones electromagnéticos o láseres de alta potencia.
[13] De acuerdo al informe del Army Environmental Policy Institute *Sustain the Mission Project: Casualty Factors for Fuel and Water Resupply Convoys. Final Technical Report*, en Afganistán se registraba, de media, una baja por cada 24 convoyes de reabastecimiento de combustible, por ataques del enemigo.
[14] PRESIDENCIA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA. *National Security Strategy of the United States of America*. Noviembre 2025. En el documento se señala: «Estados Unidos debe, al mismo tiempo, invertir en investigación para preservar y avanzar nuestra ventaja en tecnología militar y de uso dual de vanguardia, con énfasis en los dominios donde las ventajas estadounidenses son más sólidas. Estos incluyen el ámbito submarino, espacial y nuclear, así como otros que decidirán el futuro del poder militar, como la inteligencia artificial, la computación cuántica y los sistemas autónomos, además de la energía necesaria para impulsar estos dominios».

La dimensión de la seguridad energética en el *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC)

En España, el *Plan Nacional Integrado de Energía y Clima* (PNIEC[15]) es un instrumento de orientación estratégica, elaborado por el Gobierno, que integra la política de energía y clima con un horizonte temporal hasta 2030. El Plan establece objetivos generales y específicos agrupados en cinco dimensiones: (i) descarbonización, (ii) eficiencia energética, (iii) seguridad energética, (iv) investigación, innovación y competitividad, y (v) mercado interior de la energía.

En el ámbito de la seguridad energética, el PNIEC hace suyos los objetivos de la *Estrategia de Seguridad Energética Nacional* de 2015. De forma resumida, podríamos señalar que se trata de asegurar la seguridad energética nacional mediante la diversificación de las fuentes de energía, la garantía de la seguridad del transporte y del abastecimiento, y el impulso de la sostenibilidad energética. Esto requiere, según indica el PNIEC, lo siguiente:

- La diversificación de la matriz energética, con una adecuada participación de las distintas alternativas disponibles.
- El refuerzo de la seguridad del abastecimiento, para permitir el acceso a los recursos necesarios en todo momento.
- El fomento del uso de fuentes autóctonas.

Para lograr estos objetivos, el PNIEC plantea la necesidad de hacer frente a un conjunto de retos. El primero de ellos es la reducción de la dependencia energética exterior, mediante la disminución de las importaciones de combustibles fósiles; el segundo hace referencia a la necesidad de diversificar las fuentes de energía y de suministro; el tercero se refiere a la capacidad de respuesta frente a posibles limitaciones o interrupciones en el suministro de fuentes energéticas; el cuarto, a la necesidad de dotar de mayor flexibilidad al sistema energético nacional; y el quinto, al desarrollo de nuevas fuentes de energía.

[15] Una descripción general del PNIEC puede encontrarse en ÁLVAREZ ALONSO, Oliverio. «El PNIEC v2.0… Ya tenemos la nueva versión», *Cuadernos de Energía*, 78. Club Español de la Energía, noviembre 2024.

Para alcanzar los objetivos establecidos y hacer frente a los retos planteados, el PNIEC plantea nueve medidas:

1. Ejecución del *Plan + Seguridad Energética*[16], con 73 medidas de ahorro y eficiencia energética; aceleración de la transición a combustibles renovables; y refuerzo de la autonomía energética.
2. Mantenimiento de existencias mínimas de seguridad de productos petrolíferos y gas.
3. Reducción de la dependencia energética en los territorios insulares.
4. Instalación de puntos de recarga e infraestructuras para los combustibles alternativos.
5. Impulso a la cooperación regional.
6. Profundización de los planes de contingencia.
7. Planificación para la operación en condiciones de seguridad de un sistema energético descarbonizado.
8. Garantía de acceso a materias primas estratégicas para la transición energética.
9. Refuerzo de la ciberseguridad en el sector energético.

Aunque, por la naturaleza del Plan —un documento general que pretende fijar la estrategia energética y climática del país para esta década—, no aparecen menciones específicas y detalladas sobre el papel de las Fuerzas Armadas para garantizar la seguridad energética ni sobre la importancia de esta para las operaciones militares, sí destaca la importancia de la colaboración público–privada.

Cooperación internacional energética en el ámbito de la Unión Europea y de la OTAN

Garantizar un suministro energético adecuado es imprescindible para reforzar la autonomía estratégica y aumentar la resiliencia frente a las amenazas externas. En España, y en general, en toda Europa, los activos energéticos son propiedad de

[16] Una descripción general del *Plan + Seguridad Energética* puede encontrarse en GONZÁLEZ-SALAS, Alberto y ÁLVAREZ ALONSO, Oliverio. «Los fondos europeos nos dan más seguridad energética… o no», *Cuadernos de Energía*, 70. Club Español de la Energía, octubre 2022.

empresas privadas. La seguridad de estos activos es una competencia fundamentalmente nacional, aunque instituciones internacionales como la Unión Europea o la OTAN también juegan un papel relevante.

Recientemente, la Comisión Europea ha publicado un documento de evaluación[17] sobre las regulaciones de seguridad energética en el ámbito del gas natural[18] y la electricidad[19]. Este ejercicio es previo a la adopción de una nueva normativa en este ámbito. El documento de evaluación concluye que, aunque las normativas actuales han contribuido positivamente a mantener un suministro estable, seguro e ininterrumpido durante las recientes crisis energéticas, no estaban preparadas para impactos tan relevantes como los producidos tras la agresión rusa a Ucrania, por lo que fue necesario adoptar regulaciones complementarias de emergencia.

El documento identifica un conjunto de nuevos retos que exigen una arquitectura normativa reforzada:

- Dependencias entre sistemas, principalmente los sistemas gasista y eléctrico.
- Vulnerabilidad de las infraestructuras energéticas frente a amenazas físicas y cibernéticas.
- Mayor exposición a riesgos climáticos extremos y a desastres naturales.
- Riesgos crecientes derivados de un entorno geopolítico cambiante.

Para hacer frente a estos retos, una nueva normativa deberá aprobarse durante el 2026.

Como es lógico, la OTAN también es consciente de la extraordinaria relevancia del suministro energético para garantizar la seguridad y desarrolla diversas medidas orientadas a mejorar su conocimiento de las dinámicas energéticas, aumentar su capacidad para apoyar la protección de las infraestructuras energéticas críticas (con especial atención a las submarinas) y garantizar suministros energéticos fiables para las fuerzas militares.

[17] COMISIÓN EUROPEA. *EU energy security - evaluating the EU's security of electricity and gas supply framework.* 22 de diciembre de 2025. Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025SC0435&qid=1767610011921 (consultado el 13/2/2026).
[18] Reglamento (EU) 2017/1938.
[19] Reglamento (EU) 2019/941.

El papel de la OTAN en la seguridad energética se definió por primera vez en la Cumbre de Bucarest de 2008 y, desde entonces, se ha visto reforzado con la creación de un Centro de Excelencia de Seguridad Energética en Vilna (Lituania), que apoya el trabajo de la Alianza en este ámbito desde 2012.

Posteriormente, se han producido diversos desarrollos, entre los que resultan especialmente relevantes los de las cumbres de Madrid de 2022 y Vilna de 2023. En la Cumbre de Madrid, la OTAN adoptó el nuevo Concepto Estratégico[20], que reconoce la importancia de la seguridad energética en un entorno más complejo, en el que algunos actores autoritarios pueden emplear tácticas híbridas, manipular suministros energéticos o recurrir a la coerción económica. En la Cumbre de Vilna de 2023, los Aliados acordaron desarrollar la capacidad de la OTAN para apoyar a las autoridades nacionales en la protección de las infraestructuras energéticas críticas[21].

Como ilustran los recientes desarrollos, tanto en el ámbito de la Unión Europea como de la OTAN, la energía está adquiriendo una importancia creciente, y asegurar su suministro requiere, cada vez más, una estrecha cooperación internacional con nuestros aliados.

La cooperación cívico–militar (CIMIC) en el ámbito energético

Podemos definir el concepto de cooperación cívico–militar (CIMIC) como el conjunto de actuaciones encaminadas a lograr el apoyo a las actividades militares mediante la cooperación y la coordinación con los activos civiles del entorno en el que se desarrollan. Los activos civiles pueden pertenecer a empresas, autoridades, organizaciones o a la población en general. Habitualmente, este concepto incluye tres aspectos clave:

- Actividades de enlace entre las unidades militares y los actores civiles.
- Apoyo de la fuerza militar al entorno civil.
- Apoyo del entorno civil a la fuerza militar.

[20] Disponible en: https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/nuevo_concepto_estrat_gico_de_la_otan.pdf (consultado el 13/2/2026).
[21] También se identificó una amenaza creciente contra la infraestructura submarina crítica y se acordó establecer el Centro Marítimo para la Seguridad de Infraestructura Submarina Crítica dentro del Mando Marítimo de la OTAN (MARCOM), así como una red que conecte a la OTAN, los Aliados, el sector privado y otros actores relevantes.



Figura 1. Ámbitos de la cooperación cívico–militar

Por la naturaleza de la actividad, el suministro energético está dominado por actores civiles, fundamentalmente empresas privadas en los países de nuestro entorno (de capital nacional o extranjero), pero también por grandes agentes estatales en otras áreas del mundo (como las denominadas «national oil companies» (NOC), en Oriente Medio y China).

Además, se encuentra en un período de profunda transformación, en el que se están incrementando las tensiones geopolíticas y se están produciendo importantes cambios en la forma en que producimos, distribuimos y consumimos la energía. Todos estos cambios están provocando una preocupación creciente por garantizar un suministro energético fiable, tanto para los usos militares como para los civiles.

Las fuerzas armadas deben disponer de suministros de energía suficientes, especialmente de combustibles líquidos con altas densidades energéticas. Un aspecto que está suscitando especial interés en este ámbito es cómo la transición energética y, particularmente, el tránsito a la movilidad eléctrica en el ámbito civil puede afectar a la disponibilidad logística de combustibles líquidos para aplicaciones militares.

Según la Agencia Internacional de la Energía[22] (AIE), las ventas de coches eléctricos en el mundo superarán los 20 millones en 2025 y representarán más de una cuarta parte

[22] INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *Global EV Outlook 2025. Expanding sales in diverse market*. Julio 2025.

del total de coches vendidos a escala global. En el ámbito de la movilidad pesada, la AIE señala que, en 2024, se produjo un incremento de las ventas de un 80 %, alcanzando el 2 % de las ventas mundiales de camiones. Si analizamos la fabricación de vehículos eléctricos, China es responsable de más del 70 % de la producción global.

En algunas áreas geográficas, como Noruega, con niveles muy elevados de penetración del vehículo eléctrico ya se están produciendo descensos significativos[23] del consumo de combustible para carretera, lo que, a medio plazo, podría afectar a las infraestructuras logísticas debido a la pérdida de rentabilidad para los operadores.

De forma complementaria a estas tendencias, también se prevén cambios relevantes en la industria de refino en Europa. Las previsiones apuntan a que el continente perderá entre 1 y 1,5 Mb/d[24] de capacidad de refino antes de 2030 y podría llegar a recortar hasta un 30 % de la capacidad de producción en la década siguiente.

Aunque, por el momento, los riesgos, desde un punto de vista de defensa, asociados a incrementos de precios o a la escasez de equipos vinculados a tecnologías de combustión interna y a combustibles fósiles son limitados, este aspecto está requiriendo una atención creciente, máxime si se considera el creciente papel de las NOC y el peso significativo de algunos países, como China, en tecnologías como la movilidad eléctrica, las baterías o la generación renovable.

El riesgo es que, en ausencia de cambios tecnológicos, una disminución de la oferta y de la infraestructura de combustibles fósiles en Europa implique incrementar la dependencia de combustibles procedentes de otras regiones, con cadenas de suministro más largas y vulnerables, y una capacidad limitada para aumentar la producción en situaciones de crisis.

La implantación de cambios tecnológicos de naturaleza energética (baterías, hidrógeno, etc.) en el ámbito militar no es tarea sencilla. Además de la prolongada vida útil de muchos activos militares —con sus consumos asociados—, las prestaciones operativas y la disponibilidad, a gran escala, de estos nuevos desarrollos energéticos, dominados por actores civiles, así como las limitaciones presupuestarías, dificultan esta adopción.

[23] En 2024 se registró una disminución del consumo del 12 % frente a 2021.
[24] Millones de barriles por día.

En un contexto como el actual, con una fuerte transformación en muchos ámbitos, se hace más necesario que nunca incrementar las actividades de enlace en el ámbito de la cooperación cívico–militar vinculada al suministro energético. Un mejor entendimiento de las necesidades energéticas de los ejércitos por parte del sector civil, sino también un conocimiento más profundo por parte de los actores militares de la visión de los operadores privados sobre la evolución del sector energético nos permitirá mantener y mejorar nuestras capacidades en el ámbito de la defensa.

Otro ámbito clave, si hablamos de cooperación cívico–militar, es todo el relacionado con el apoyo mutuo entre el entorno civil y las fuerzas armadas en la protección de infraestructuras críticas energéticas de doble uso, tanto en el ámbito físico como en el cibernético. Las principales infraestructuras energéticas en los países de nuestro entorno —centrales de producción de energía eléctrica, redes de transporte y distribución, oleoductos, gasoductos, almacenamientos subterráneos de gas, refinerías, etc.— son propiedad de empresas privadas. El funcionamiento de estas infraestructuras es esencial para mantener nuestro modo de vida, pero también para suministrar la energía que necesitan nuestras fuerzas armadas.

Complementariamente, otros elementos, contenidos en la *Estrategia de Seguridad Energética Nacional* de España[25], que requieren una adecuada colaboración cívico–militar son los relacionados con la situación de las regiones productoras de recursos energéticos (petróleo, gas natural, etc.) y con la seguridad de las vías de entrada de los recursos energéticos en nuestro país.

La protección de estas vías debe desarrollarse tanto en su dimensión física como en la minimización del nivel de riesgo e incertidumbre —o, al menos, en la mejora de nuestro conocimiento— de las regiones por las que atraviesan nuestras rutas de abastecimiento o en las que se produce la energía que necesitamos. Los ataques contra infraestructuras energéticas complejas por parte de Estados hostiles, organizaciones terroristas u otros actores maliciosos pueden tener repercusiones en regiones enteras. Este es otro ámbito

[25] La versión oficial, a la fecha de este artículo, data del ejercicio 2015. El documento está disponible en https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/Documents/ESTRATEGIA%20DE%20SEGURIDAD%20ENERG%C3%89TICA%20NACIONAL%20(WEB).pdf (consultado el 13/2/2026). Este documento está en proceso de actualización. El incidente de suministro eléctrico del pasado 28 de abril de 2025 ha acelerado la necesidad de proceder a su actualización.

en el que el intercambio de información y de perspectivas, así como la realización de ejercicios y simulaciones conjuntos, entre los agentes civiles y militares resulta de gran valor.

La cooperación cívico–militar siempre es valiosa, pero en entornos cada vez más complejos y en sectores críticos en rápida transformación, como el energético, se vuelve imprescindible.

Una cooperación extendida: el concepto de «defensa total»

Además de esta colaboración entre agentes civiles y militares, podemos ir más allá. El concepto de «defensa total» —o, en terminología anglosajona, «*total defence*»[26]— es una doctrina estratégica en la que toda la sociedad, no solo las fuerzas armadas, se prepara para la defensa del país frente a amenazas externas o internas. Su aplicación implica la movilización coordinada de todos los recursos públicos y privados necesarios ante situaciones graves de conflicto. Este concepto se cita con frecuencia como un componente clave de las estrategias militares y de seguridad de países nórdicos (como Suecia y Finlandia) y bálticos.

La aplicación práctica de este concepto exige actuar en múltiples ámbitos, entre ellos, el militar, el civil, el económico, el industrial, el psicológico y el digital. La defensa militar exige contar con unas fuerzas armadas adecuadas a la situación y a los riesgos a los que se deben enfrentar. La defensa civil requiere disponer de equipos de protección civil y de emergencias correctamente dimensionados y dotados, pero también de una población preparada. La defensa económica requiere garantizar la provisión de insumos básicos (agua, energía, alimentos, etc.), la autonomía logística y las capacidades industriales estratégicas. Actuar en el ámbito psicológico requiere combinar medidas en múltiples ámbitos (educación, información, comunicación, etc.); básicamente se trata de mantener la cohesión y la moral de la población y de actuar frente a la desinformación que utilicen los adversarios como arma. Por último, la defensa en el ámbito digital, cada vez más crítica, requiere contar con capacidades adecuadas de ciberseguridad.

[26] También podemos hablar de «Comprehensive Security Concept».



Figura 2: Ámbitos de la «defensa total»

En definitiva, se trata de hacer ver a las sociedades modernas que, además de ser conscientes de las amenazas, es preciso estar preparados para defender nuestro modo de vida y que esta defensa puede implicar sacrificios importantes[27].

Necesitamos profundizar en el conocimiento de las interrelaciones entre la energía y la seguridad

Como hemos desarrollado a lo largo de este artículo, la energía es clave, tanto en el ámbito civil como en el militar. Existen múltiples interrelaciones entre la energía y la seguridad, entre lo público y lo privado, y estas interrelaciones son cada vez más complejas.

Afrontar un entorno geopolítico cada vez más desafiante exige aumentar la cooperación internacional con nuestros aliados en muchos ámbitos —también en el energético—, tanto dentro de la Unión Europea como en la OTAN.

Además, dado que el suministro energético está dominado por empresas privadas, se hace imprescindible un diálogo continuo y profundo entre los actores civiles y militares. En España hay varias iniciativas valiosas en este ámbito, como los trabajos periódicos conjuntos de análisis de las relaciones entre la seguridad nacional, la geopolítica y el panorama energético mundial, desarrollados por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE), el Club Español de la Energía (Enerclub[28]) y el Comité Español del Consejo Mundial de la

[27] En algunos casos, la colaboración del sector civil puede mejorar nuestra capacidad de afrontar amenazas, pero esta participación difumina la separación entre lo civil y lo militar y aumenta los riesgos. También es preciso recordar que, cuando uno quiere proteger algo, tiene que estar preparado para defenderlo.
[28] Asociación, constituida en 1985, que agrupa a más de 150 empresas e instituciones y más de 170 socios individuales relacionadas con el mundo de la energía, incluyendo los principales operadores energéticos en España.

Energía (CECME). Este tipo de iniciativas resultan clave para involucrar a toda la sociedad en este diálogo.

La cooperación cívico–militar siempre es valiosa, pero en entornos cada vez más complejos y en sectores críticos en rápida transformación, como el energético, se vuelve imprescindible. Todo lo que podamos hacer para reforzar este diálogo y la cooperación será muy fructífero para nuestra sociedad.

*Oliverio Álvarez Alonso**
Socio responsable de Energía, Recursos e Industria en Deloitte

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

56/2026 21 de mayo de 2026

*Miguel Ángel Pérez Franco**

La guerra ruso-ucraniana: mutación estratégica de un conflicto existencial

La guerra ruso-ucraniana: mutación estratégica de un conflicto existencial

Resumen:

La guerra entre Rusia y Ucrania ha entrado en una fase madura, caracterizada por la mutación estratégica de un conflicto existencial. Aunque el frente territorial apenas varía, el conflicto se transforma estructuralmente: predominan la erosión sistémica del adversario, la guerra en profundidad y la saturación tecnológica mediante drones y sensores que reducen la sorpresa táctica y diluyen la distinción entre frente y retaguardia. La producción industrial sostenida, la resiliencia logística y la cohesión social se imponen sobre la maniobra decisiva. Rusia apuesta por el desgaste prolongado apoyándose en su profundidad estratégica; Ucrania, con recursos demográficos más limitados, prioriza la reorganización y la calidad operativa para sostener la resistencia. Bajo la sombra disuasoria nuclear y con una dimensión marítima creciente, la guerra se convierte en una competencia estructural a largo plazo, donde el tiempo constituye el arma estratégica central.

Palabras clave:

Rusia, Ucrania, conflicto, estrategia, desgaste.

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 Russo-Ukrainian War: The strategic mutation of an existential conflict

Abstract:

The war between Russia and Ukraine has entered a mature phase characterized by the strategic mutation of an existential conflict. Although the territorial front has changed little, the conflict is undergoing structural transformation: systemic erosion of the adversary, deep-strike warfare, and technological saturation through drones and sensors now predominate, reducing tactical surprise and blurring the distinction between front line and rear areas. Sustained industrial production, logistical resilience, and social cohesion prevail over decisive maneuver. Russia is wagering on prolonged attrition supported by its strategic depth; Ukraine, with more limited demographic resources, prioritizes reorganization and operational quality to sustain resistance. Under the shadow of nuclear deterrence and with a growing maritime dimension, the war has become a long-term structural competition in which time constitutes the central strategic weapon.

Keywords:

Russia, Ukraine, Conflict, Strategy, Attrition.

Introducción

El inicio de 2026 marca un punto de inflexión en la guerra ruso-ucraniana, no tanto por la modificación del control territorial como por la consolidación de transformaciones profundas en la naturaleza del conflicto. Lejos de un estancamiento pasivo, la guerra ha entrado en una fase de madurez estratégica, caracterizada por la estabilización relativa del frente, la intensificación de la guerra en profundidad, la industrialización en el uso de drones y la cristalización de una lógica de guerra de desgaste sistémico.

Para un observador no especializado, la lentitud de los avances territoriales podría sugerir un conflicto congelado. Sin embargo, esta percepción es engañosa. El mapa se mueve poco, pero la guerra se transforma constantemente a través de procesos de adaptación continua, innovación táctico-operativa y reorganización institucional. La guerra de 2026 ya no se parece ni a la guerra de maniobra de sus inicios en 2022, ni a la fase de fortificación y contraofensivas de 2023 y años posteriores.

Este conflicto se ha convertido en un laboratorio de la guerra del siglo XXI, en el que se combinan tecnologías de bajo coste, economía de guerra prolongada, presión política internacional, instrumentalización del miedo nuclear y agotamiento humano e industrial. Pero ¿qué implicaciones tiene este cóctel estratégico para Europa y nuestra capacidad de disuasión frente a adversarios dispuestos a sostener conflictos prolongados?

La erosión como método: evolución operativa del conflicto

La guerra ruso-ucraniana se presenta, en primera instancia, como un conflicto convencional de alta intensidad entre Estados soberanos. No obstante, esta caracterización resulta insuficiente. El conflicto posee un carácter híbrido y transicional, pues combina prácticas propias de la guerra industrial del siglo XX con innovaciones tecnológicas y operativas distintivas del siglo XXI. Los dispositivos defensivos de trincheras, el empleo masivo de artillería, y el uso de oleadas tácticas de infantería se combinan con el uso sistemático de drones, la guerra electrónica y las ciberoperaciones.

A diferencia de las intervenciones expedicionarias occidentales de las últimas décadas, como Irak o Afganistán, Ucrania se enfrenta a una potencia nuclear con una considerable profundidad estratégica, con reservas humanas e industriales relevantes y un liderazgo político dispuesto a asumir elevados costes humanos y materiales para sostener el esfuerzo bélico.

Sin embargo, la transformación más visible del conflicto es el paso de una guerra de maniobra relativamente fluida a una guerra de zonas de destrucción densamente vigiladas, en las que cualquier concentración de fuerzas es rápidamente detectada y atacada.

Al inicio del conflicto, las operaciones estaban aún dominadas por maniobras mecanizadas, avances rápidos, concentración de fuerzas y asaltos urbanos decisivos[1]. El agotamiento de las capacidades ofensivas iniciales, sumado a la decisión rusa de fortificar profundamente el frente a partir del invierno de 2022–2023, transformó el campo de batalla. Desde 2024, esta transformación se ha visto radicalizada por la omnipresencia de drones, que han convertido el frente en una «tierra de nadie» de entre 5 y 20 kilómetros de profundidad.

La distinción clásica entre frente, retaguardia y segundo escalón ha perdido sentido operativo. Esta transformación tiene consecuencias operativas decisivas. El terreno ya no se «conquista» de manera lineal, sino que se «erosiona»[2].

En 2026, Rusia seguirá avanzado de forma constante pero limitada, sin lograr rupturas tácticas decisivas. Ucrania, pese a la presión, podrá evitar el colapso. Este equilibrio inestable no es señal de inmovilidad, sino de una fase madura de guerra de desgaste, en la que el objetivo principal no es la conquista rápida de terreno clave, sino la erosión progresiva del adversario: agotamiento humano, destrucción industrial, presión sobre la cohesión social y desgaste de alianzas.

En este contexto, el tiempo se convierte en un arma. Rusia apuesta por una guerra larga, confiando en su profundidad estratégica y en la fatiga occidental. Ucrania apuesta por resistir hasta que el coste para Moscú se vuelva políticamente insostenible o a que el equilibrio internacional se modifique a su favor. Pero ¿por qué esta evolución estratégica en el arte de la guerra? La respuesta no es baladí: la atrición de la guerra se ha vuelto estructural.

[1] RYAN, M. «Seven contemporary insights on the state of the Ukrainian war», *Center for Strategic and International Studies – CSIS*. November 2025. https://www.csis.org/analysis/seven-contemporary-insights-state-ukraine-war
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha 2 de marzo de 2026.

[2] En este sentido, la infantería rusa, a menudo compuesta por soldados con instrucción limitada, actúa como vector de desgaste, consiguiendo la saturación constante de las defensas, y obligando a Kiev a consumir hombres, municiones y material a un ritmo insostenible. Ibídem.

La institucionalización de la atrición

En 2026, la guerra ruso-ucraniana se definirá, ante todo, como una guerra de atrición estructural. Aunque ambos bandos continúan buscando ventajas tácticas y oportunidades operativas, el objetivo estratégico central ya no es la conquista rápida de territorio, sino la degradación sistemática del potencial militar del adversario.

Desde la perspectiva rusa, el verdadero centro de gravedad no reside en Kiev ni en una ciudad específica, sino en las Fuerzas Armadas ucranianas como institución. Cada brigada degradada, cada oficial experimentado perdido, cada unidad incapaz de rotar adecuadamente constituye un avance estratégico. La lógica es acumulativa: erosionar la capacidad organizativa, profesional y moral del ejército ucraniano hasta reducir su eficacia operativa global[3].

Para Ucrania, en cambio, la atrición posee una dimensión existencial. Su base demográfica es más limitada y la reposición indefinida de combatientes resulta inviable. La pérdida de cuadros profesionales (suboficiales experimentados, oficiales con capacidad de mando en combate o especialistas técnicos) afecta de manera desproporcionada a su eficacia. En este escenario, la calidad del personal se convierte en un factor tan decisivo como la cantidad[4].

La movilización adicional constituye un problema políticamente sensible y socialmente costoso. A diferencia de Rusia, donde el régimen puede estimular el reclutamiento mediante incentivos económicos, presión administrativa y coerción indirecta, Ucrania debe preservar un delicado equilibrio entre necesidad militar, cohesión social y legitimidad democrática[5].

Para Europa, esta experiencia deja lecciones claras. Las doctrinas basadas en conflictos breves o «expeditivos» resultan obsoletas frente a un adversario dispuesto a sostener

[3] Las cifras de bajas siguen siendo objeto de intensa disputa y propaganda. Sin embargo, incluso estimaciones prudentes sugieren que Rusia está dispuesta a asumir niveles de pérdidas humanas significativamente superiores a los que Ucrania puede permitirse, apoyándose en su mayor reserva demográfica relativa y en un sistema político capaz de absorber costes humanos elevados sin una erosión inmediata del control interno. JONES, S. *et* McCABE, R. «Russia grinding war in Ukraine», *Center for Strategic and International Studies – CSIC*. January 2026. https://www.csis.org/analysis/russias-grinding-war-ukraine

[4] Uno de los desafíos más graves para Kiev en 2025 es la crisis de efectivos. Tras más de tres años de guerra de alta intensidad, el desgaste humano es profundo y acumulativo. Numerosas brigadas operan con entre el 50 % y el 70 % de su plantilla teórica, lo que reduce simultáneamente su capacidad ofensiva, su resiliencia defensiva y su margen de maniobra operacional. DANYLYUK, O. «How to Build Ukraine's Military Effectiveness and Avoid a War of Attritio», *Royal United Services Institute (RUSI)*. June 2024. https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/how-build-ukraines-military-effectiveness-and-avoid-war-attrition

[5] El déficit de personal genera efectos operativos inmediatos y estructurales: rotaciones insuficientes y prolongación de despliegues en primera línea; fatiga crónica de las unidades; menor capacidad para explotar éxitos tácticos; y creciente vulnerabilidad ante ofensivas prolongadas o ataques de saturación. JONES, S. *et* McCABE, R. *Op. cit.*

un desgaste prolongado. La resistencia social, la movilización y la preparación estratégica a largo plazo se convierten en factores clave para cualquier confrontación futura, lo que reabre el debate sobre el regreso del concepto de la «nación en armas», de ejércitos masivos, de reservas entrenadas y de posibles mecanismos de reclutamiento orientados a escenarios de alta intensidad.

Todo ello subraya la necesidad de reforzar la cohesión interna, la resiliencia política y la sostenibilidad de recursos frente a adversarios simétricos capaces de movilizar sociedades enteras.

Reorganización bajo fuego: el dilema del tiempo en el conflicto ucraniano

Uno de los cambios más relevantes observados, aunque menos visibles en el plano mediático, ha sido la profunda reorganización estructural de las Fuerzas Armadas ucranianas. Tras más de tres años de combate ininterrumpido, el modelo basado en brigadas relativamente autónomas empezó a evidenciar limitaciones crecientes: coordinación imperfecta entre unidades, dificultades para sostener operaciones simultáneas en distintos sectores, rotaciones insuficientes y una gestión fragmentada del desgaste humano y material.

La decisión de crear cuerpos de ejército permanentes, dotados de mandos orgánicos, unidades de apoyo integradas y capacidades propias de planificación operativa, responde a una necesidad estratégica clara: restaurar la coherencia operativa en una guerra de desgaste prolongada. En un entorno caracterizado por frentes densamente vigilados, saturación tecnológica y presión constante en profundidad, la dispersión organizativa se convierte en una vulnerabilidad estructural[6].

Esta reforma persigue varios objetivos complementarios: mejorar la integración entre infantería, artillería, drones y defensa aérea; facilitar la formación y rotación de unidades; reducir la fragmentación del mando; y optimizar la gestión del personal en un contexto de recursos humanos limitados. Desde una perspectiva comparada, el proceso aproxima progresivamente al ejército ucraniano a estándares organizativos occidentales, aunque implementado bajo condiciones de presión extrema y combate activo.

[6] KOSTEZH, S. «Ukrainian Army Structure Being Reformed - How and Why», *Kyiv Post. Ukraine´s Global Voice*. April 2025. https://www.kyivpost.com/post/51054

Sin embargo, la reorganización no se produce en el vacío. Tiene un coste humano y operativo inmediato. Reestructurar implica retirar temporalmente unidades del frente, redistribuir cuadros de mando, reentrenar personal y ajustar cadenas logísticas.

En una guerra de alta intensidad, cada semana en que una unidad no está plenamente operativa puede traducirse en vulnerabilidades tácticas reales. La reorganización ucraniana revela una tensión estructural central: reformar hoy para garantizar la supervivencia mañana o priorizar la resistencia inmediata a costa de un debilitamiento irreversible[7].

Kiev ha asumido el riesgo a corto plazo y ha abandonado el modelo de «todo brigadas», recuperando el nivel de cuerpo de ejército para mejorar la coordinación operativa, las rotaciones y la coherencia logística en una guerra de desgaste[8]. La decisión contrasta con la estrategia rusa de continuidad ofensiva pese a elevadas pérdidas, reflejando diferencias políticas y culturales sobre cómo sostener una guerra prolongada.

Doctrinalmente, el giro es significativo: reafirma la centralidad de la masa y la profundidad organizativa. Para Europa, la señal es inequívoca: sin grandes formaciones militares capaces de integrar y sostener fuerzas a escala, la disuasión frente a un adversario paritario pierde credibilidad estructural.

Un conflicto convencional bajo sombra nuclear

La dimensión nuclear constituye otro elemento estructural del conflicto, incluso en ausencia de su empleo efectivo. La guerra en Ucrania es un conflicto propio de la era nuclear: la disuasión no impide la guerra, pero condiciona su alcance, intensidad y modalidad de conducción[9].

La retórica nuclear de Moscú actúa principalmente como una herramienta de coerción, más orientada a moldear percepciones que a justificar el uso real del arma. Este enfoque estratégico, centrado en la amenaza más que en la acción, refleja la lógica de regímenes con alta tolerancia al riesgo político interno y una concepción profundamente competitiva del entorno internacional[10].

[7] DANYLYUK, O. *Op. cit.*
[8] KOSTEZH, S. *Op. cit.*
[9] WILLIAMS, H. *et* Al. «Returning to an Era of Competition and Nuclear Risk», in *War and the Modern Battlefield*. Center for Strategic and International Studies, September 2025. https://features.csis.org/war-modern-battlefield
[10] DEMURTAS, A. «La dimensión nuclear de la guerra en Ucrania: nueva narrativa, poder y orden», *Revista Española de Derecho Internacional,* volumen 74, n.º 2. Barcelona, 2023. https://wwwinternaciona.revista-redi.es/redi/article/view/93/165

En este sentido, el conflicto ruso-ucraniano evidencia que las armas nucleares no eliminan la posibilidad de confrontaciones armadas entre grandes potencias, pero sí reconfiguran profundamente la conducción de esos conflictos, generando lo que puede llamarse una «estructura de autocontención nuclear»: límites tácitos que condicionan operaciones convencionales sin inmovilizar por completo la acción militar[11].

A este respecto, el desfase entre las declaraciones de Moscú y las percepciones europeas representa un riesgo concreto, ya que una interpretación errónea de las intenciones nucleares podría derivar en escaladas no deseadas. Para Europa, y de manera crítica, si la garantía de seguridad estadounidense se debilitara, la disuasión europea quedaría casi exclusivamente en manos de Francia y el Reino Unido, lo que plantea importantes desafíos estratégicos y de credibilidad defensiva para el continente.

Guerra en profundidad: la saturación como estrategia

La guerra ruso-ucraniana ha consolidado una dinámica que en los primeros años del conflicto era políticamente sensible y operacionalmente limitada: la proyección sistemática de fuerza en profundidad contra el territorio del adversario. Lo que comenzó como incursiones esporádicas ucranianas en suelo ruso se ha transformado en una campaña estructurada que rompe definitivamente la lógica de la «sacralización» territorial.

El elemento decisivo ha sido la sistematización de ataques contra infraestructuras energéticas rusas, refinerías, depósitos de petróleo, nodos logísticos y redes de transporte. Este enfoque revela una comprensión estratégica madura: el sector energético constituye uno de los principales centros de gravedad del régimen ruso, no solo por su peso en la financiación del esfuerzo bélico, sino por su función estructurante en la estabilidad económica y social del país[12].

La efectividad de esta campaña no descansa en la sofisticación individual de los sistemas empleados, sino en una lógica de economía de la repetición. Drones relativamente simples, producidos en grandes cantidades y a bajo coste unitario, permiten saturar

[11] La revisión de la doctrina nuclear rusa en 2024 amplió explícitamente los supuestos declarativos de uso del arma nuclear, incluyendo amenazas a la integridad territorial y a la estabilidad del régimen. Aunque la probabilidad de empleo efectivo continúa siendo baja, el impacto político y estratégico de esta retórica es tangible. WILLIAMS, H. *et* HARTIGAN, K. «Russian Nuclear Calibration in the War in Ukraine». *Center for Strategic and International Studies – CSIC*. January 2024. https://www.csis.org/analysis/russian-nuclear-calibration-war-ukraine.

[12] RYAN, M. *Op. cit.*

defensas aéreas, obligar a Rusia a dispersar recursos, generar costes económicos acumulativos y mantener una presión psicológica constante sobre la retaguardia. En una guerra de desgaste, la capacidad de producción sostenida y la escalabilidad industrial se revelan más decisivas que la excelencia tecnológica puntual[13].

Este modelo contrasta con la tradición occidental reciente, basada en plataformas altamente sofisticadas, costosas y fabricadas en volúmenes limitados. La experiencia ucraniana sugiere que, en conflictos prolongados de alta intensidad, la resiliencia industrial y la producción masiva pueden prevalecer sobre la superioridad cualitativa aislada. Las implicaciones para las doctrinas y estructuras industriales europeas son profundas.

Paralelamente, Rusia ha intensificado su propia campaña en profundidad contra Ucrania, articulando una combinación de misiles balísticos, misiles de crucero y drones de ataque producidos a escala industrial. La producción masiva de drones ha permitido ataques nocturnos recurrentes destinados no tanto a lograr destrucciones selectivas como a saturar las defensas aéreas ucranianas y agotar sus reservas de interceptores. El objetivo estratégico es triple: degradar la infraestructura energética y logística, erosionar la moral civil y forzar el consumo acelerado de recursos defensivos escasos[14].

El resultado es una dinámica de reciprocidad en profundidad donde ambos actores buscan erosionar los fundamentos materiales y psicológicos del adversario. La guerra ya no se limita al frente; se ha convertido en una competencia industrial y estratégica por la capacidad de sostener la saturación en el tiempo. Dentro de los límites impuestos por la disuasión nuclear y la vigilancia internacional, esta campaña adopta rasgos de coerción estratégica persistente: no busca la destrucción instantánea, sino el desgaste acumulativo del sistema enemigo.

Para Europa, la conclusión es clara. El continente debe prepararse para conflictos prolongados en los que ningún golpe aislado será decisivo, integrando estrategias militares, económicas e industriales de manera coherente y reforzando la protección de sus infraestructuras críticas y redes energéticas. La resiliencia estructural y la capacidad de sostener la presión a largo plazo serán decisivas, más importantes que cualquier

[13] Ibídem.

[14] JENSEN, B. *et* ATALAN, Y. «Drone Saturation: Russia's Shahed campaign», *Center for Strategic and International Studies – CSIC*. May 2025. https://www.csis.org/analysis/drone-saturation-russias-shahed-campaign

impacto táctico puntual, transformando la preparación estratégica en un ejercicio integral de defensa sistémica.

Desgaste en profundidad *vs*. transformación del campo de batalla

Paradójicamente, cuanto más desgaste en profundidad y cuanto más lento es el avance territorial, más acelerada es la transformación estructural del conflicto. La guerra en Ucrania no se define únicamente por la atrición, sino por la consolidación de un nuevo entorno operativo dominado por sensores en red y plataformas no tripuladas. El frente se ha convertido en un espacio permanentemente vigilado, donde la información circula con una rapidez que reduce drásticamente la opacidad tradicional del campo de batalla. Drones aéreos de reconocimiento y ataque, sensores acústicos, inteligencia electrónica, observadores humanos y análisis de fuentes abiertas alimentan sistemas de mando capaces de detectar, identificar y atacar objetivos en cuestión de minutos[15]. Esta arquitectura de vigilancia casi continua limita severamente tres principios clásicos de la guerra de maniobra: la sorpresa táctica, la concentración de fuerzas y la ruptura decisiva del frente. Cualquier acumulación significativa de tropas o material tiende a ser detectada y castigada antes de poder generar un efecto operacional sostenido[16].

En este entorno, los drones han dejado de ser un complemento tecnológico para convertirse en el auténtico sistema nervioso del campo de batalla. Cumplen funciones de reconocimiento, designación de objetivos, corrección de tiro de artillería, ataque directo, guerra electrónica e incluso logística ligera. La integración entre sensores y sistemas de fuego ha acortado los ciclos de decisión y ejecución, densificando el espacio de combate y reduciendo la profundidad efectiva entre frente y retaguardia[17].

Sin embargo, esta centralidad no implica omnipotencia. Las tasas de pérdida y fallo de drones son elevadas, lo que obliga a emplearlos en grandes cantidades y a sostener una producción industrial continua. Y es que la guerra tecnológica no reemplaza la guerra industrial, sino que la reconfigura: morteros, artillería y armas ligeras siguen siendo esenciales, pero ahora operan en un ecosistema interconectado donde la identificación

[15] JENSEN, B. «Operational art in the age of battle networks», in *War and the Modern Battlefield*. Center for Strategic and International Studies, September 2025. https://features.csis.org/war-modern-battlefield
[16] JENSEN, B. *et* ATALAN, Y. *Op. cit.*
[17] TOURRET, V. «Design, Destroy, Dominate. The Mass Drone Warfare as a Potential Military Revolution», *French Institute of International Relations*. April 2025. https://www.ifri.org/en/papers/design-destroy-dominate-mass-drone-warfare-potential-military-revolution

de blancos, la sincronización de acciones y la economía del desgaste determinan la efectividad[18].

La creciente dependencia de sistemas no tripulados también genera nuevas vulnerabilidades estructurales: saturación del espectro electromagnético, interferencias constantes, competencia en guerra electrónica y una fuerte dependencia industrial para reponer plataformas y componentes. Hasta ahora, ninguna de las partes ha logrado una supremacía tecnológica decisiva en este dominio. El resultado es un equilibrio inestable, caracterizado por ciclos acelerados de innovación y adaptación, donde evitar la obsolescencia táctica es tan importante como obtener ventajas inmediatas[19].

El efecto agregado es una guerra fragmentada e incremental, articulada en microcombates, infiltraciones limitadas y desgaste progresivo más que en ofensivas decisivas. La sorpresa estratégica no ha desaparecido, pero la sorpresa táctica se ha erosionado profundamente. En lugar de grandes maniobras, el conflicto avanza, o se estanca, a través de una acumulación constante de pequeñas ganancias y pérdidas en un campo de batalla cada vez más transparente y letal[20].

La experiencia ucraniana demuestra que la guerra moderna premia la adaptabilidad, la integración civil-militar y la capacidad de iteración tecnológica rápida, aunque este modelo depende de condiciones excepcionales y financiación externa. Para Europa, la lección no es imitar este enfoque temporal, sino garantizar una preparación estructural permanente: construir arsenales estatales sostenibles, con capacidad industrial robusta, logística fiable y autonomía tecnológica.

En este sentido, muchas de las capacidades militares deberán ser híbridas y distribuidas, basadas en el concepto de masa y en la economía de desgaste, priorizando sistemas baratos, sostenibles y redundantes sobre plataformas costosas y únicas. En conjunto, la estrategia europea deberá combinar sostenibilidad, resiliencia y flexibilidad para enfrentar conflictos prolongados sin depender de condiciones externas excepcionales.

[18] KARAKO, T. *et* FREEMAN, H. «The Enduring Role of Fires on the Modern Battlefield», in *War and the Modern Battlefield*. Center for Strategic and International Studies, September 2025. https://features.csis.org/war-modern-battlefield

[19] JENSEN, B. *Op. cit.*

[20] RYAN, M. *Op. cit.*

La dimensión marítima: el regreso del corso

Aunque la guerra ruso-ucraniana es predominantemente terrestre, el dominio marítimo ha adquirido una relevancia estratégica creciente. Incapaz de desafiar convencionalmente a la flota rusa del mar Negro, Ucrania ha desarrollado una estrategia asimétrica basada en drones navales, misiles antibuque y ataques selectivos contra infraestructuras y activos marítimos. Esta adaptación ha revitalizado una forma contemporánea de guerra de corso: no busca el control clásico del mar, sino negar su uso seguro al adversario[21].

El impacto ha sido significativo. La libertad de acción de la flota rusa en el mar Negro se ha visto restringida, obligando al desplazamiento de buques hacia puertos más protegidos y reduciendo su capacidad de proyección. Al mismo tiempo, esta presión indirecta ha contribuido a mantener operativas, aunque bajo riesgo, determinadas rutas de exportación ucranianas, esenciales para la economía del país y para la estabilidad alimentaria global[22].

En 2026, esta lógica de hostigamiento marítimo se podrá extender más allá del teatro inmediato del mar Negro. Los ataques y acciones encubiertas dirigidos contra la denominada «flota fantasma» rusa (buques que transportan petróleo y productos energéticos bajo banderas de conveniencia para eludir sanciones) han ampliado el alcance geográfico del conflicto, alcanzando espacios como el Mediterráneo e incluso zonas próximas a las costas africanas. De este modo, la guerra marítima ha trascendido el marco regional para adquirir una dimensión sistémica[23].

Esta evolución tiene implicaciones estratégicas globales. En primer lugar, cuestiona la presunta neutralidad funcional del comercio marítimo en contextos de guerra híbrida y sanciones económicas. La instrumentalización del tráfico energético introduce incertidumbre estructural en mercados interconectados y tensiona la arquitectura de gobernanza marítima internacional. En segundo lugar, aumenta el riesgo de escaladas indirectas que involucren a terceros Estados, armadores privados y aseguradoras, cuyos intereses pueden verse afectados por ataques, sabotajes o incidentes ambiguos[24].

---

[21] CANCIAN, M. «The future of seapower», in *War and the Modern Battlefield*. Center for Strategic and International Studies, September 2025. War and the Modern Battlefield: Insights from Ukraine and the Middle East

[22] RAVEENDRAN, J. «Sea Denial: The Ukrainian Case Study and the Future of Naval Warfare», *Journal of Strategic Security* 18, no. 4. December 2025. Sea Denial: The Ukrainian Case Study and the Future of Naval Warfare

[23] Ibídem.

[24] EUROPEAN UNION. *Russia's 'shadow fleet': Bringing the threat to light. European Parliament*. November 2024.https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI%282024%29766242

Desde una perspectiva jurídica y estratégica, el fenómeno plantea interrogantes relevantes sobre la protección de las rutas marítimas internacionales, la responsabilidad de los Estados de abanderamiento, el papel de las aseguradoras en la gestión del riesgo bélico y la eventual respuesta de las potencias navales occidentales. La distinción entre guerra naval tradicional, sabotaje encubierto y coerción económica se vuelve cada vez más difusa[25].

Para Europa, la implicación es clara: la protección de rutas marítimas críticas ya no puede dejarse a la libre circulación ni a la disuasión convencional. Se requiere desarrollar capacidades navales y de vigilancia híbrida capaces de detectar y neutralizar amenazas asimétricas, asegurar la continuidad logística y prevenir que actores hostiles utilicen el comercio marítimo como instrumento de presión económica o geopolítica.

Todo ello deberá incluir un incremento de la coordinación internacional, el control de flotas comerciales y la planificación ante escenarios de sabotaje, coerción o escaladas indirectas que trasciendan los teatros locales del conflicto.

Conclusión: el mapa apenas se mueve, pero todo cambia

A comienzos de 2026, la guerra ruso-ucraniana no puede entenderse como un conflicto congelado ni como una mera prolongación de sus fases iniciales, sino como una guerra que ha alcanzado una forma madura y estructuralmente distinta. La estabilidad relativa del frente no indica ausencia de dinamismo, sino consolidación de una lógica estratégica basada en la erosión sistémica del adversario. El territorio importa, pero ya no es el único ni siquiera el principal indicador del equilibrio militar.

La transformación central del conflicto es la institucionalización de la atrición. Ninguno de los dos bandos espera una ruptura decisiva; la victoria se concibe como la degradación acumulativa de las capacidades del oponente. Rusia confía en su profundidad estratégica, su base demográfica y su mayor tolerancia al coste humano. Ucrania, con recursos más limitados, apuesta por preservar la calidad de sus fuerzas, mejorar su organización y mantener el apoyo externo. El tiempo se convierte así en un arma estratégica central.

La guerra en profundidad refuerza esta dinámica. Los ataques sistemáticos contra infraestructuras energéticas, logísticas y militares han erosionado la distinción entre

[25] Ibídem.

frente y retaguardia segura. La competencia ya no es exclusivamente militar: es también industrial, energética y social. La lógica dominante no es la destrucción fulminante, sino la presión acumulativa y la saturación persistente.

En paralelo, la omnipresencia de drones y sensores ha transformado el campo de batalla en un espacio de vigilancia constante, reduciendo la sorpresa táctica y fragmentando el combate en acciones limitadas e incrementales. La tecnología no sustituye la guerra industrial, pero la reconfigura: la producción masiva, la logística y la capacidad de adaptación resultan tan decisivas como la sofisticación técnica.

La reorganización del ejército ucraniano ilustra la tensión estructural entre presente y futuro: la tensión entre resistir hoy y reformar para sobrevivir mañana. Reestructurar bajo fuego implica riesgos inmediatos, pero busca evitar un deterioro irreversible. Esta elección contrasta con la estrategia rusa de continuidad ofensiva, evidenciando diferencias políticas y culturales en la gestión de una guerra prolongada.

Todo ello ocurre bajo la sombra de la disuasión nuclear, que no impide la guerra, pero sí delimita sus márgenes. La dimensión marítima amplía además el conflicto al ámbito del comercio y la energía, demostrando que la interdependencia global puede convertirse en escenario estratégico.

La lección más amplia es que la guerra contemporánea no premia necesariamente la brillantez táctica aislada, sino la resiliencia estructural. Ganará quien mejor gestione el tiempo, quien sostenga su base industrial, quien preserve la cohesión social y quien mantenga la capacidad de aprendizaje bajo presión extrema. En 2026, el conflicto no apunta a una resolución rápida, sino a la persistencia de un equilibrio inestable en el que ninguno puede imponerse decisivamente, pero ambos pueden deteriorarse profundamente.

Así, la guerra en Ucrania no es solo una lucha por territorio, sino una competencia prolongada por la sostenibilidad nacional. Su desenlace dependerá menos de una batalla concreta que de la capacidad de cada sistema político, militar e industrial para soportar el peso acumulativo del desgaste. En ese sentido, más que una guerra de movimiento o de posiciones, es ya, ante todo, una guerra de resistencia estructural: vence quien resiste y resiste quien sabe transformarse.

*Miguel Ángel Pérez Franco**
Teniente coronel - DEM
Gabinete Técnico del JEMAD

Documento
Opinión

57/2026 22 de mayo de 2026

*Rafael Santiago Orti**

EE. UU. y Rusia votan en las elecciones de Armenia



EE. UU. y Rusia votan en las elecciones de Armenia

Resumen:

Aunque el Cáucaso Sur no ocupa una posición prioritaria en la apretada agenda internacional de Donald Trump, marcada por el interés en Groenlandia, las tensiones con Europa y la guerra comercial con China (RPC), Estados Unidos mantiene intereses estratégicos relevantes en la región. En particular, Washington apuesta por la continuidad del primer ministro Nikol Pashinián, a quien considera una figura clave para garantizar la estabilidad política necesaria para avanzar en el proyecto del corredor de Syunik (denominado también Zangezur por Azerbaiyán). Este corredor no solo consolidaría la presencia estadounidense en el Cáucaso, sino que también abriría la puerta a importantes beneficios económicos y energéticos. No obstante, el proceso permanece estancado, ya que el acuerdo aún no ha sido ratificado por ambas partes, situación agravada por la posible intervención de Rusia, que busca recuperar influencia aprovechando las vacilaciones del proceso y la fragilidad del equilibrio regional. Este escenario podría debilitar los intereses estadounidenses y poner en riesgo la ya precaria paz en el Cáucaso Sur.

Palabras clave:

Geopolítica, infraestructuras, conectividad regional, influencia occidental, equilibrio de poder.

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.

USA and Russia vote in Armenia's elections

Abstract:

Although the South Caucasus does not feature prominently on Donald Trump's busy international agenda, marked by interest in Greenland, tensions with Europe and the trade war with China (PRC), the United States maintains significant strategic interests in the region. In particular, Washington is committed to the continuity of Prime Minister Nikol Pashinyan, whom it considers a key figure in ensuring the political stability necessary to advance the Syunik corridor project (also known as Zangezur by Azerbaijan). This corridor would not only consolidate the US presence in the Caucasus, but also open the door to significant economic and energy benefits. However, the process remains stalled, as the agreement has not yet been ratified by both parties, a situation exacerbated by the possible entry of Russia, which seeks to regain influence by taking advantage of the hesitations in the process and the fragility of the regional balance. This scenario could weaken US interests and jeopardise the already precarious peace in the South Caucasus.

Keywords:

Geopolitics, infrastructure, regional connectivity, Western influence, balance of power.

Introducción

Las próximas elecciones previstas para el mes de junio en Armenia serán determinantes para la evolución del panorama geopolítico en el Cáucaso Sur, una región históricamente marcada por la inestabilidad, pero que en la actualidad atraviesa una situación de paz frágil. El resultado de los comicios no solo definirá el rumbo político interno del país, sino que también tendrá implicaciones directas en la arquitectura de seguridad y en la conectividad regional.

En este contexto, la viabilidad del corredor económico conocido con distintas denominaciones (Syunik para Armenia, Zangezur para Azerbaiyán o la Ruta Trump para la Paz y la Prosperidad Internacional [TRIPP], en la narrativa estadounidense) depende en gran medida de la continuidad del primer ministro Nikol Pashinián. Su liderazgo quedó seriamente debilitado tras la pérdida del enclave de Nagorno Karabaj; sin embargo, la firma del acuerdo de paz en Washington le ha permitido recuperar parte del capital político perdido y presentarse nuevamente como garante de estabilidad.

Más allá de su dimensión económica, el corredor responde a intereses geopolíticos y estratégicos clave para Estados Unidos, al reforzar su presencia en una región tradicionalmente dominada por Rusia. Por su parte, Rusia intenta revertir la progresiva erosión de su influencia regional, acentuada en los últimos años y, en particular, tras el desgaste político, militar y económico derivado de la guerra en Ucrania. Para ello, ha intensificado sus esfuerzos por afianzar sus intereses energéticos con Azerbaiyán y por influir en los equilibrios internos de Armenia, mediante el apoyo a candidatos y fuerzas políticas afines en los procesos electorales. Estas dinámicas no solo reconfiguran las relaciones bilaterales, sino que introducen nuevos factores de tensión en un entorno ya marcado por profundas rivalidades históricas, frágiles equilibrios de poder y una elevada sensibilidad estratégica.

Un equilibrio delicado

La imagen de los líderes de Azerbaiyán y Armenia firmando un acuerdo de paz en Estados Unidos durante el verano pasado, bajo la mediación de la Administración Trump, constituyó un hito significativo en las relaciones bilaterales entre Bakú y Ereván. Este

acontecimiento resulta especialmente relevante si se considera que, apenas meses antes, ambos países se encontraban inmersos en una confrontación abierta en torno al conflicto de Nagorno Karabaj, uno de los focos de inestabilidad más persistentes del espacio postsoviético.

Los primeros indicios de esta incipiente normalización se han traducido en una relajación progresiva de las barreras fronterizas y en la reactivación parcial de las comunicaciones entre ambos países, en particular en áreas históricamente tensionadas vinculadas a Nagorno Karabaj[1]. Estas medidas se han interpretado como pasos iniciales hacia la construcción de una confianza mutua, esenciales para la consolidación de una paz duradera.

No obstante, el proceso de pacificación permanece condicionado por factores estructurales que evidencian su fragilidad. Azerbaiyán ha planteado como exigencia central la modificación de la Constitución armenia para eliminar cualquier referencia explícita o implícita a la región de Nagorno Karabaj, lo que introduce un elemento de alta sensibilidad política y jurídica. La implementación de dicha reforma exigiría la celebración de un referéndum constitucional, cuyo resultado dependerá de la correlación de fuerzas surgida de los próximos comicios y de la voluntad política del nuevo Gobierno armenio. Paralelamente, Ereván condiciona el avance del proceso de normalización a la liberación de ciudadanos armenios detenidos por Azerbaiyán en zonas fronterizas, cuestión de alto impacto político y humanitario. En este contexto, la sostenibilidad del acuerdo de paz permanece estrechamente ligada a la dinámica política interna de Armenia y a la capacidad de sus instituciones para gestionar presiones externas sin comprometer la estabilidad del orden interno.

Intereses estadounidenses en las elecciones

Los intereses estratégicos de Estados Unidos en el desarrollo de estas elecciones son múltiples y de carácter estructural.

Respecto a la seguridad regional, Washington busca evitar una reactivación del conflicto entre Armenia y Azerbaiyán que pueda comprometer la estabilidad del Cáucaso Sur y

[1] Disponible en: https://www.rfi.fr/en/international/20251022-azerbaijan-lifts-some-armenia-border-restrictions-but-hurdles-to-peace-remain (consultado el 10/2/2026).

generar nuevos vacíos de poder susceptibles de ser explotados por Rusia o Irán, en caso de que otros candidatos con tendencias no occidentales alcancen el poder. La consolidación de un Gobierno armenio previsible y funcional es, en este sentido, un elemento clave para preservar los frágiles equilibrios alcanzados tras el acuerdo de paz.

Derivado de este interés, se pueden formular dos objetivos complementarios. En primer lugar, la estabilidad del Cáucaso Sur resulta fundamental para garantizar la viabilidad de las rutas energéticas que atraviesan la región hacia Turquía y, desde allí, a los mercados europeos. Este entramado de infraestructuras contribuye, además, a debilitar la alternativa del corredor Norte–Sur promovido por Moscú, que conecta Rusia con Irán y refuerza su proyección geoeconómica[2].

En segundo término, Washington percibe al primer ministro Nikol Pashinián como un actor político alineado con posiciones prooccidentales y relativamente desvinculado de la esfera de influencia rusa. Desde esta perspectiva, la Administración estadounidense consideró prioritario reforzar públicamente su imagen, como quedó reflejado en la reciente visita del vicepresidente J. D. Vance[3].

Por último, Estados Unidos mantiene un interés normativo en la consolidación de procesos electorales competitivos y de reformas institucionales en el espacio postsoviético. En este marco, las elecciones armenias adquieren un valor simbólico como caso de referencia para la promoción de modelos de gobernanza alternativos al autoritarismo predominante en la región, lo que refuerza la proyección política estadounidense sin recurrir a una implicación directa o visible.

Rusia busca recuperar la influencia perdida

El prolongado carácter de la guerra en Ucrania ha alterado significativamente los planes estratégicos de Vladímir Putin, quien priorizó el frente ucraniano, relegando a un segundo plano sus posicionamientos tradicionales en el Cáucaso Sur. Tras años de desgaste militar y económico en Ucrania, Rusia ha intentado recuperar la influencia perdida en la región, aunque con una estrategia notablemente distinta y más pragmática: en lugar de

[2] Disponible en: https://www.atlanticcouncil.org/dispatches/how-trumps-tripp-triumph-can-advance-us-interests-in-the-south-caucasus/ (consultado el 10/2/2026).
[3] Disponible en: https://es.euronews.com/2026/02/10/vance-promueve-el-corredor-de-la-paz-en-su-historica-primera-visita-a-armenia (consultado el 10/2/2026).

imponer una hegemonía unilateral, Moscú busca equilibrar las relaciones bilaterales con Armenia y Azerbaiyán, aprovechando oportunidades puntuales para mantener su relevancia geopolítica.

Las elecciones armenias son una excelente ocasión para ampliar su influencia en su antiguo aliado. Los intereses de Moscú giran en torno al candidato Narek Karapetyan, sobrino de un famoso oligarca armenio-ruso, actualmente en prisión por un supuesto complot para derrocar al primer ministro armenio. El giro de Pashinián en busca de aliados en Occidente va en contra de los intereses de Putin, quien cuenta también con el apoyo de la Iglesia Apostólica Armenia, que ya se manifestó en contra del Gobierno tras la derrota en Nagorno Karabaj.

El acercamiento al régimen de Aliyev en Azerbaiyán ha sido impulsado por la necesidad de mitigar la grave crisis diplomática existente, siendo el incidente más destacado el derribo accidental por defensas antiaéreas rusas de un vuelo de la compañía Azerbaijan Airlines a finales de 2024. Tras meses de evasivas, ambages y de culpar inicialmente a factores externos (incluida Ucrania), Putin admitió públicamente la responsabilidad rusa en octubre de 2025, ofreciendo disculpas formales[4].

Este reconocimiento, pese a las tensiones iniciales y a una crisis diplomática en 2025, ha permitido a Rusia recomponer lazos con Bakú. Azerbaiyán emerge como beneficiario clave: su posición geográfica lo convierte en un enclave estratégico para las rutas energéticas de Asia Central hacia Europa (a través del Corredor Medio y el Southern Gas Corridor), y también para la ruta norte–sur rusa que conecta con puertos iraníes, lo que facilita las exportaciones energéticas y comerciales rusas frente a las sanciones occidentales. Moscú aprovecha sus relaciones con países centroasiáticos (Kazajistán y Turkmenistán) para posicionar a Azerbaiyán como nodo alternativo.

En resumen, la estrategia rusa actual en el Cáucaso Sur es reactiva y oportunista: busca compensar la pérdida de control en Armenia mediante un pragmatismo selectivo con Azerbaiyán, preservando palancas energéticas y de tránsito mientras evita confrontaciones directas con Turquía, EE. UU. o la UE, que ganan terreno en la región. Sin embargo, esta aproximación no revierte la tendencia de declive ruso, evidenciada por la mediación estadounidense en el acuerdo de paz entre Armenia y Azerbaiyán

[4] Disponible en: https://www.rand.org/pubs/commentary/2026/01/what-prospects-for-lasting-peace-between-armenia-and-azerbaijan.html (consultado el 16/2/2026).

(agosto de 2025) y por proyectos como el corredor de Syunik, que marginan explícitamente las rutas dependientes de Rusia.

Antecedentes y contexto de las elecciones

En relación con los comicios, conviene recordar que el actual primer ministro de Armenia accedió al poder en 2018 como resultado de la denominada Revolución de Terciopelo, un amplio movimiento de movilización cívica y protesta no violenta contra la continuidad en el poder del entonces presidente Serzh Sargsián. Este ciclo de protestas, que culminó con la dimisión de Sargsián y la posterior elección parlamentaria del líder opositor como jefe de Gobierno, inauguró una etapa de reformas orientadas a la lucha contra la corrupción, la consolidación institucional y la reconfiguración del sistema político armenio.

Desde entonces, el primer ministro ha logrado revalidar su mandato al frente del partido Contrato Civil, en especial en las elecciones de 2021. Estos comicios se celebraron en un contexto de profunda crisis política y social tras la derrota militar frente a Azerbaiyán en la guerra de 2020 en Nagorno Karabaj. A pesar del clima de descontento, el partido gobernante obtuvo una victoria ajustada, pero suficiente para asegurar la continuidad del Ejecutivo.

En la coyuntura actual se aprecia, no obstante, un progresivo desgaste del Gobierno asociado al último y, hasta el momento, más decisivo episodio del conflicto con Bakú en torno a Nagorno Karabaj. La recuperación total del enclave por parte de Azerbaiyán y la consiguiente salida masiva de población armenia han supuesto un revés estratégico, humanitario y simbólico de gran magnitud para Ereván. Además, la ola represiva ha afectado a varios miembros de la oposición, principalmente mediante el arresto de varios clérigos de la Iglesia armenia, críticos con el posicionamiento gubernamental en el conflicto anteriormente mencionado.

Este desenlace ha intensificado las críticas internas sobre la gestión gubernamental de la seguridad nacional y la política exterior, perjudicando seriamente las relaciones con Rusia, tradicional garante de seguridad, y obligando a una reconfiguración de sus alianzas orientada a actores occidentales. Sin embargo, la firma de acuerdos orientados a la normalización de relaciones y los gestos diplomáticos recientes, como las visitas de

alto nivel de representantes estadounidenses, han proporcionado cierto margen de maniobra y oxígeno político al Ejecutivo, al proyectar una imagen de reposicionamiento estratégico y de apertura a nuevas alianzas internacionales, evitando el temido aislacionismo.

A pesar del escenario de fragmentación política y malestar social, la oposición no ha logrado articular una alternativa consistente y electoralmente competitiva.

Oposición y opinión pública armenia

La ausencia de una oposición fuerte, cohesionada y unificada representa uno de los principales factores que otorgan ventaja electoral al partido del primer ministro de cara a las próximas elecciones parlamentarias. A pesar del significativo desgaste de popularidad del Gobierno, la fragmentación del espectro opositor impide la consolidación de una alternativa creíble y competitiva.

En el panorama actual se confirma la participación de una multiplicidad de partidos y alianzas, muchos de los cuales han anunciado públicamente su intención de competir de forma independiente. La dispersión del voto anti–Pashinián, entre opciones nacionalistas, prorrusas y oligárquicas, reduce drásticamente las probabilidades de que cualquiera supere con holgura al partido gobernante. No obstante, no puede descartarse una estrategia de unión táctica o preelectoral en las próximas semanas o meses: negociaciones para formar coaliciones amplias o bloques unificados podrían concentrar el descontento y elevar la representatividad opositora, evitando que los votos dispersos terminen favoreciendo indirectamente al partido Contrato Civil.

Entre los principales rivales destacan dos fuerzas opositoras de peso relativo, aunque con perfiles y bases electorales diferenciadas:

La Alianza Armenia (Hayastan), liderada por el expresidente Robert Kocharyan (1998–2008) y anclada en la Federación Revolucionaria Armenia (ARF–Dashnaktsutyun), constituye el bloque opositor más consolidado en el Parlamento actual. Kocharyan critica duramente la política exterior de Pashinián, especialmente las concesiones en las negociaciones de paz con Azerbaiyán y la falta de garantías reales en el acuerdo de 2025, posicionándose como defensor de la paz y apelando a un electorado nacionalista

y revanchista. Su alianza representa la oposición clásica prorrusa y antioccidental más estructurada.

El emergente partido Strong Armenia (antes el movimiento Mer Dzevov / Our Way o «En nuestro camino»), impulsado por el oligarca ruso–armenio Samvel Karapetián, actualmente bajo arresto domiciliario por cargos de conspiración y blanqueo de capitales, ha designado a su sobrino Narek Karapetián como líder de la lista electoral. Samvel Karapetián fue nominado como candidato a primer ministro en febrero de 2026, pese a las barreras constitucionales por su doble ciudadanía ruso-armenia. Esta fuerza, con un importante énfasis en temas económicos, la filantropía y las críticas al Gobierno por la represión contra la Iglesia y por la corrupción, se percibe ampliamente como alineada con intereses rusos y busca captar votantes desencantados con el *statu quo*, pero sin el bagaje histórico de Kocharyan. Ambos polos (Kocharyan y Karapetián) compiten por un electorado similar prorruso, lo que podría diluir aún más sus opciones si no logran coordinarse.

En resumen, la fragmentación opositora, reforzada por desconfianza mutua entre viejos líderes (Kocharyan), nuevos actores económicos (Karapetyan) y otras figuras como Gagik Tsarukyan (Prosperous Armenia), Arman Tatoyan o Hayk Marutyan, sigue siendo el mayor activo de Pashinián. Sin una unión estratégica significativa antes del cierre de registros (finales de abril de 2026), es probable que el partido Contrato Civil mantenga una posición dominante, aunque con una mayoría más reducida que en 2021, convirtiendo las elecciones en un referéndum sobre la continuidad del giro pro-occidental pese al descontento generalizado.

Varios medios armenios e internacionales se hacen eco del hartazgo generalizado y la profunda desilusión que atraviesa la población armenia en la coyuntura actual, reflejada en encuestas de opinión recientes. Según el sondeo nacional más citado y detallado, realizado por el International Republican Institute (IRI)[5] en junio de 2025, existe una polarización marcada en torno al proceso de paz con Azerbaiyán: una pluralidad del 47 % de los encuestados apoya la firma de un tratado de paz (29 % lo apoya firmemente y 18 % de forma moderada), mientras que el 40 % se opone (7 % de forma moderada y

[5] Disponible en: https://www.iri.org/resources/public-opinion-survey-residents-of-armenia-june-2025/ (consultado el 18/2/2026).

33 % firmemente), con un 10 % que condiciona su postura a los términos finales del acuerdo y un 2 % que no responde.

Al mismo tiempo, el sondeo revela un pesimismo dominante sobre la dirección del país: solo el 36 % considera que Armenia va por el buen camino, frente al 49 % que cree que va por el mal camino, datos en evidente retroceso en comparación con los años 2023 y 2024, cuando el optimismo predominaba. Este sentimiento de rumbo equivocado se agrava por la desconfianza masiva en la clase política: el 61 % afirma no confiar en ningún líder o figura política[6], lo que subraya una crisis de legitimidad generalizada.

En este contexto, los índices de confianza y de aprobación personal de los principales actores políticos son extremadamente bajos. El primer ministro Nikol Pashinián mantiene el primer puesto en confianza relativa, pero con solo el 13 % de los encuestados que expresan confianza en él, lo que supone un mínimo histórico que refleja el impacto acumulado de la derrota en Nagorno Karabaj, las concesiones en las negociaciones de paz y las tensiones con la Iglesia Apostólica Armenia.

Por su parte, el principal opositor Robert Kocharyan (líder de la Alianza Armenia/ Hayastan) registra un apoyo aún más bajo: apenas el 4 % de los encuestados declara confiar en él, según el mismo sondeo del IRI. Estas cifras ilustran que, pese al descontento masivo con el Gobierno, la oposición tradicional no logra capitalizarlo de forma efectiva, lo que refuerza la ventaja relativa de Pashinián en un escenario de fragmentación y apatía electoral.

En conjunto, estos datos pintan un panorama de fatiga social profunda: la sociedad armenia prioriza la seguridad y la paz (temas dominantes en la agenda), pero desconfía tanto del Gobierno como de la oposición, percibe un deterioro general del rumbo nacional y muestra una baja movilización hacia cualquier alternativa política. Esta dinámica de desconfianza generalizada podría traducirse en una baja participación electoral en junio de 2026, con la posibilidad de que se produzcan sorpresas en los comicios si surge una coalición opositora creíble o un nuevo actor que canalice el hartazgo.

Posible victoria del partido del Gobierno

[6] Disponible en: https://www.commonspace.eu/analysis/despite-disillusionment-pashinyan-favourite-win-crucial-2026-vote-armenia (consultado el 18/2/2026).

A pesar de la persistente fragmentación de la oposición, la imagen del primer ministro Pashinián se encuentra notablemente deteriorada en la coyuntura actual. Aunque su victoria en las elecciones parlamentarias del 7 de junio de 2026 sigue siendo un escenario probable[7], ningún resultado puede descartarse por completo en un contexto de alta volatilidad, apatía electoral y posibles sorpresas de última hora (como una unión táctica opositora o un evento imprevisto que movilice el descontento).

La derrota estratégica sufrida frente a Azerbaiyán, culminada en la ofensiva de septiembre de 2023 que llevó a la recuperación total de Nagorno Karabaj por Bakú y a la expulsión masiva de la población armenia, se ha unido a una delicada situación económica que erosiona gravemente la credibilidad del líder armenio. Estos factores han generado un sentimiento generalizado de humillación nacional y de fracaso en la gestión de la seguridad y el desarrollo del país, lo que agrava la percepción de que Pashinián prioriza concesiones territoriales y diplomáticas sobre la defensa de los intereses históricos y la protección de la población.

No obstante, en las últimas semanas, el Gobierno ha logrado una recuperación parcial de imagen gracias a la visita histórica del vicepresidente estadounidense J. D. Vance a Armenia, la primera de un vicepresidente en funciones al país. Durante el encuentro, se lograron importantes avances que reafirman el vínculo de ambos países, incluido un pacto de cooperación nuclear civil y progresos en el corredor de Syunik, que proyectan a Pashinián como un socio privilegiado de Washington en un momento de distanciamiento progresivo de Rusia.

Esta demostración de respaldo estadounidense ha servido para contrarrestar las acusaciones de aislacionismo y debilidad geopolítica que muchos críticos le atribuían tras la pérdida de Karabaj y el repliegue ruso. Al mismo tiempo, fortalece el posicionamiento de Armenia frente a sus adversarios regionales: Azerbaiyán (que busca consolidar sus ganancias territoriales) y Turquía (aliada estratégica de Bakú), aunque, curiosamente, ambos mantienen también lazos crecientes con EE. UU., lo que genera una dinámica de equilibrio multipolar en la que Washington actúa como mediador y garante parcial.

[7] Disponible en: https://www.commonspace.eu/analysis/despite-disillusionment-pashinyan-favourite-win-crucial-2026-vote-armenia (consultado el 19/2/2026).

Sin embargo, Pashinián se enfrenta a importantes detractores que limitan su recuperación y mantienen viva la incertidumbre electoral. En primer lugar, la diáspora armenia nacionalista, especialmente activa en Europa Occidental y Estados Unidos, no le perdona lo que percibe como una claudicación ante Aliyev: el reconocimiento implícito de Karabaj como parte de Azerbaiyán, las concesiones en las negociaciones de paz de 2025 y la falta de exigencias firmes sobre el retorno de desplazados o la justicia por la expulsión masiva. Estos sectores acusan al líder armenio de traicionar la causa histórica armenia y de ceder ante presiones externas.

En paralelo, la diáspora armenia en Rusia, tradicionalmente más pragmática y vinculada a redes económicas y culturales con Moscú, muestra un creciente alineamiento con posturas prorrusas. Figuras como el oligarca Samvel Karapetyan buscan revitalizar los vínculos perdidos con Rusia, capitalizando el descontento por el giro prooccidental del primer ministro armenio y promoviendo una alternativa que combine nacionalismo económico con la restauración de la influencia moscovita. Esta división en la diáspora, entre un ala anti–Pashinián radical en Occidente y otra más pragmática en Rusia, amplifica las críticas externas y complica la legitimidad internacional del Gobierno.

En síntesis, aunque la fragmentación opositora y el respaldo estadounidense reciente inclinan la balanza a favor de Pashinián, su imagen sigue resentida por el trauma de Karabaj y la fatiga económica. El resultado de junio de 2026 dependerá en gran medida de la capacidad del Gobierno para movilizar a un electorado desencantado pero pragmático, y de si la oposición logra superar sus divisiones internas para capitalizar el hartazgo acumulado.

Conclusiones

Finalizamos con un breve resumen de los distintos escenarios poselectorales.

Victoria del Gobierno (escenario más probable por la fragmentación opositora)

Contrato Civil, la formación del primer ministro, obtendría una mayoría suficiente (en torno al 40–50 % de los escaños) gracias a la dispersión del voto de castigo entre una oposición fragmentada. Este resultado garantizaría la continuidad del proyecto político oficialista, con especial énfasis en la denominada Cuarta República. Se trata de una iniciativa constitucional promovida por Pashinián que contempla reformas orientadas a

eliminar las referencias territoriales a Nagorno Karabaj del texto constitucional (tal como exigía Azerbaiyán), así como a impulsar un modelo de Estado más secular y de orientación prooccidental.

En el plano geopolítico, este escenario tendría implicaciones significativas. Por un lado, se consolidaría el impulso del corredor de Syunik, atrayendo inversiones estadounidenses y favoreciendo el avance en el proceso de normalización con Azerbaiyán y Turquía. Por otro lado, se acentuaría la reducción de la influencia rusa, materializada en una eventual salida gradual de Armenia de la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (OTSC) y en una política activa de diversificación de fuentes energéticas. Desde la perspectiva de Washington, esta evolución reforzaría el liderazgo estadounidense en la mediación regional, desplazando progresivamente a Moscú en el control de rutas energéticas y corredores de tránsito estratégicos.

No obstante, en el plano interno, el proceso podría generar tensiones sociales si amplios sectores de la población perciben que dichas concesiones geopolíticas implican cesiones excesivas, lo que podría erosionar la cohesión social y desencadenar protestas.

Coalición inestable o gobierno minoritario

Ningún partido alcanza el umbral necesario para obtener la mayoría absoluta (52 % de los escaños), lo que hace inevitables las negociaciones poselectorales entre Contrato Civil y fuerzas políticas menores. Esta situación podría derivar en la formación de un Gobierno de coalición frágil, lo que aumentaría la probabilidad de un adelanto electoral. Desde una perspectiva geopolítica, el principal riesgo sería una creciente inestabilidad política que retrase decisiones clave, como la implementación del corredor de Syunik y la celebración del referéndum constitucional, además de fomentar políticas erráticas en el proceso de paz con Azerbaiyán.

En el plano internacional, este escenario podría facilitar la adopción de compromisos híbridos, en busca de un equilibrio entre Occidente y Rusia. Ello permitiría a Moscú recuperar influencia económica a través de remesas o suministros de gas, sin un giro geopolítico explícito, mientras Estados Unidos, en coordinación con la UE, impulsa reformas democráticas. Entre los riesgos internos más relevantes destaca una posible erosión de la legitimidad institucional, que podría traducirse en protestas sociales si la

ciudadanía percibe que la coalición se ha formado mediante acuerdos espurios o poco transparentes.

Sorpresa revanchista o retorno opositor

Una oposición unificada logra capitalizar el descontento nacionalista y obtiene una victoria inesperada (entre el 40 % y el 50 % de los escaños), impulsada por factores como la crisis económica, los incidentes fronterizos con Azerbaiyán o escándalos vinculados a la represión política, como, por ejemplo, los arrestos de clérigos ocurridos en 2025. Este desenlace revertiría el giro prooccidental impulsado por el Gobierno saliente, priorizando la restauración de los lazos estratégicos con Rusia.

En cuanto a las implicaciones geopolíticas y de seguridad, se produciría una paralización o una revisión en profundidad del proyecto del corredor energético, al ser percibido por la nueva mayoría como una amenaza para la seguridad nacional. Las tensiones con Azerbaiyán se intensificarían, especialmente en torno a demandas relacionadas con el retorno de desplazados internos o el rechazo de concesiones territoriales previamente acordadas, lo que podría llevar incluso a la disolución del acuerdo de paz alcanzado en 2025.

Este escenario fortalecería significativamente la posición de Rusia, que habría apoyado de manera sutil (o menos disimulada) a sectores de la oposición y a la Iglesia, recuperando así su capacidad de influencia en Armenia. Ello se traduciría en una renovada dependencia en materia de seguridad, con el consiguiente afianzamiento de las bases militares rusas, y en el restablecimiento de rutas energéticas en el eje norte–sur. Por el contrario, Estados Unidos y la Unión Europea podrían responder con sanciones selectivas o con un mayor aislamiento diplomático del país.

El riesgo de protestas violentas sería elevado, especialmente si sectores de la población perciben el resultado electoral como fraudulento, en un escenario comparable al caso moldavo, caracterizado por disputas poselectorales y una polarización social. Ello podría desembocar en una grave inestabilidad regional y en un preocupante retroceso democrático.

*Rafael Santiago Orti**
Doctor en RRII. Profesor de la Universidad Complutense de Madrid
@rafarueda1

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

58/2026 25 de mayo de 2026



Frigdiano Álvaro Durántez Prados *

El Espacio de la Iberofonía y la geopolítica del español

El Espacio de la Iberofonía y la geopolítica del español

Resumen:

La lógica y la potencialidad derivadas de la afinidad sustantiva entre los dos principales idiomas ibéricos, el español y el portugués, junto a profundos y numerosos elementos de naturaleza cultural, histórica, geopolítica y cooperativa, están en la base del espacio multinacional de países de lenguas española y portuguesa –el llamado *Espacio Panibérico* o *de la Iberofonía*–, que supone una superación de la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) y que corresponde en gran medida al sumatorio de ésta y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP). Se trata de un conjunto multinacional que en la actualidad agrupa a más de novecientos millones de personas y una treintena de países de todos los continentes, que constituye el primer espacio lingüístico del mundo y que supera la décima parte de la población humana, representando en términos ponderados la quinta parte de la superficie del Planeta.

Palabras clave

Paniberismo, Iberofonía, Espacio Panibérico o de la Iberofonía, Comunidad Iberoamericana de Naciones, Español.

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.

Fundamento lingüístico y proyección geopolítica del Espacio Panibérico o de la Iberofonía

El Espacio Panibérico o de la Iberofonía es el compuesto por los pueblos y países de lenguas española y portuguesa de todos los continentes, sin excepciones geográficas, y está integrado por más de novecientos millones de personas y una treintena de naciones en todo el mundo. Constituye el primer bloque geolingüístico del planeta, alberga la décima parte de la población mundial y representa la quinta parte de la superficie de la Tierra."

Su articulación aporta influencia y visibilidad a los países iberohablantes y favorece esquemas de cooperación horizontal y triangular entre sociedades de distintas regiones, favoreciendo igualmente la cooperación económica entre las naciones hispanohablantes y lusófonas. Al mismo tiempo, coadyuva a la mayor diversidad cultural y lingüística en el conjunto de la Comunidad Internacional contribuyendo a equilibrar un proceso de globalización integral —política, cultural, lingüística y económica— definido actualmente por pautas marcadamente angllooccidentales, canalizadas esencialmente a través de la lengua inglesa y de parámetros culturales anglosajones.

El fundamento esencial de este espacio multinacional reside en la afinidad sustancial existente entre el español y el portugués, únicos dos grandes idiomas internacionales —grandes cuantitativamente— que son, al mismo tiempo y en líneas generales, recíprocamente comprensibles. Si filológicamente se trata de dos lenguas diferentes, en la práctica comunicacional internacional real pueden llegar a visualizarse, interpretarse o utilizarse como si fueran casi un solo idioma o lenguaje.

Esa realidad singular y única hace que, en materia geopolítica, geolíngüística y geocultural, se pueda hablar de un gran espacio multinacional intercontinental iberófono que representa el primer bloque lingüístico del mundo al aunar el español —segunda lengua materna y de comunicación internacional, hablada actualmente por seiscientos cuarenta millones de seres humanos– y el portugués –segunda lengua ibérica y latina, con cerca de doscientos sesenta y cinco millones de hablantes–. La consideración de la Iberofonía como primer bloque geolingüístico del mundo —reconociendo la condición de *lingua franca* internacional que actualmente corresponde al idioma inglés— resulta de la valoración combinada de dos parámetros fundamentales: el peso y la presencia como

lengua materna, y el estatus como lengua oficial y de uso internacional. De este modo, la suma del español y el portugués como lenguas maternas duplican los números de anglófonos maternos (sólo el español supera ampliamente en este rubro al inglés) y se acerca mucho a los algo más de novecientos millones de hablantes de chino mandarín como idioma materno. Por otro lado, la oficialidad de los dos idiomas ibéricos en una treintena de Estados y en la mayor parte de los organismos internacionales relevantes de las diferentes regiones del mundo —con el español también oficial en Naciones Unidas— sitúan a la ecuación español-portugués en una posición no muy alejada del inglés. Otra cuestión diferente es el ámbito tecnológico y del comercio internacional.

En el interior del espacio multinacional panibérico conviven también multitud de lenguas distintas que lo enriquecen, no sólo en la Península Ibérica sino, en mucho mayor número, en América, África y Asia; pero el común denominador lingüístico de lo iberófono en el ámbito internacional lo constituyen los grandes idiomas vehiculares ibéricos, el español y el portugués y, más exactamente, la base lingüística común derivada de la afinidad sustantiva entre los mismos.

Historia

La existencia de un espacio de estas características ha pasado, hasta ahora, relativamente desapercibida, aunque responde igualmente a un proceso histórico de convergencia que se puede constatar entre los grupos de países hispanohablantes y lusófonos.

Por un lado, las corrientes hispanoamericanistas nacidas en el último tercio del siglo XIX y desarrolladas durante el siglo XX siempre incluyeron en su visión espacial al conjunto de los países hispanoamericanos, a España, a Brasil y a Portugal. Y, muy a menudo, contemplaban también los territorios no americanos o europeos de presencia o raíz portuguesa y española. Por otro lado, el *panlusitanismo* del mismo período histórico, que postulaba la asociación de Brasil y Portugal, incluyendo en ocasiones las colonias en África y Asia de este último país, reconocía generalmente la especial afinidad del mundo lusitánico o lusófono con el estrictamente hispánico, y la existencia *de facto* de un gran espacio multinacional panibérico.

La articulación institucional a partir de mediados del siglo XX de un espacio iberoamericano con organismos como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) o la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS) supuso ya una convergencia real, aunque limitada, entre el espacio estrictamente de lengua española y el de lengua portuguesa, pues estas instituciones comprendían conceptualmente y en líneas generales a los países de lenguas española y portuguesa de América y Europa (o sea, a Brasil y Portugal junto a, básicamente, los países hispanoamericanos y España).

Es decir —y esto es muy significativo—, el espacio oficial iberoamericano se concebía y articulaba ya en sus inicios como un espacio plenamente *iberófono* —hispanohablante y lusófono a un tiempo—, pero no *panibérico*, pues se presentaba como incompleto en cuanto a su territorialidad al dejar fuera a los Estados iberohablantes de África y Asia. Además, algunos de estos organismos internacionales incorporaron como miembro pleno a la república hispanohablante y africana de Guinea Ecuatorial, por lo que ya albergaban en su seno una cierta proyección panibérica que apuntaba especialmente a los países de lengua portuguesa de África. La Conferencia Iberoamericana, creada en 1991 en torno a la reunión Cumbre de los Jefes de Estado y de Gobierno, reafirmaba un espacio bicontinental compuesto por los Estados soberanos de lenguas española y portuguesa de América y Europa.

Posteriormente, el estatuto de Observador Asociado a la Conferencia Iberoamericana, aprobado en 2008 en virtud del *Consenso de San Salvador sobre las Modalidades de Participación en la Conferencia Iberoamericana*, estableció una prioridad formal para vincularse a la misma de los países que mantuvieran «afinidades lingüísticas y culturales» con los iberoamericanos, es decir, implícitamente los iberófonos lusófonos no iberoamericanos. Y en 2014 la OEI incorporó, en bloque y en calidad de *observadores-colaboradores*, a los representantes de los países lusófonos no iberoamericanos de África y Asia en lo que supuso un importante hito político-institucional en el proceso de articulación del entero «Mundo Ibérico».

En tiempos contemporáneos, algunos dignatarios y mandatarios de los países concernidos se han referido directa o indirectamente a la existencia y la potencialidad de un espacio multinacional iberohablante. El presidente portugués Mário Soares, tras acabar su mandato, se refirió en 1996 explícitamente a él en contextos mediáticos; y

tanto Luiz Inácio Lula da Silva, presidente brasileño, como Ricardo Lagos, presidente chileno, mostraron su conformidad ante los planteamientos presentados en la Cumbre Iberoamericana de Salamanca de 2005 sobre la vinculación de los países lusófonos africanos, y Guinea Ecuatorial, a Iberoamérica. También han aludido a esta idea otros altos dirigentes de otros Estados iberófonos de diferentes continentes, como Costa Rica, Timor Oriental o Guinea Ecuatorial.

En concreto, el Rey de España, Felipe VI, en su primer discurso fuera del país tras su proclamación, pronunciado en Portugal, destacó que gracias a la afinidad entre el español y el portugués *«[…] podemos reconocer hoy la existencia de un gran espacio idiomático compuesto por una treintena de países de todos los continentes y por más de 700 millones de personas. Un espacio cultural y lingüístico formidable de alcance y proyección universal que no debemos perder de vista en el mundo cada vez más globalizado de nuestros días…»*. El Rey Felipe, que ya había realizado una declaración coincidente con la anterior en mayo de 2012, cuando todavía era Príncipe de Asturias, ha reiterado este planteamiento varias veces durante sus años de reinado y puede ser considerado como el más alto mandatario que primeramente ha conceptuado el Espacio Panibérico o de la Iberofonía.

Asimismo, en el ámbito no gubernamental y de la sociedad civil, se constata desde los años 90 la creación de entidades de promoción de esta tendencia paniberista —como la *Sociedad Paniberista Española*, constituida en 1995, hace tres décadas—y la rearticulación de organizaciones e iniciativas que, a partir de entonces, pasarían a tener ámbito o proyección panibérica, como la *Asociación Panibérica de Academias Olímpicas*. Esta tendencia se ha verificado en contextos académicos, fundacionales, deportivos, premiales (los *Premios Rey de España de Periodismo Internacional* pasaron a tener ámbito panibérico en 2015), e incluso en algunas iniciativas de carácter político y público-privado.

En tiempos más recientes, el proceso de "convergencia de la Iberofonía" se ha acelerado con hitos fundamentales para la historia de esta evolución geopolítica. El 7 de octubre de 2021 tuvo lugar el "primer acto oficial panibérico" de la historia al más alto nivel al reunirse formalmente en las Islas Canarias, bajo la presidencia del Rey de España, los ministros de Justicia, o sus representantes, de todos los países de lenguas española y portuguesa del mundo, de Bolivia a Timor Oriental, de Brasil a España, de Angola a

México, de Chile a Portugal… Y sólo dos días antes, el 5 de octubre, el presidente de Angola, João Lourenço, inauguraba en el centro de su país la *Universidade Internacional do Cuanza* (UNIC), la primera universidad iberófona y de proyección iberoamericana y panibérica del continente africano. UNIC pertenece a la Red de la Fundación Universitaria Iberoamericana (FUNIBER), que es también la primera plataforma universitaria mundial de definición iberófona y ámbito panibérico.

Por último, en la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en marzo de 2023 en la República Dominicana, se dieron varios pasos fundamentales en el proceso de convergencia iberófona; por primera vez en la máxima instancia multilateral de la Comunidad Iberoamericana, que es la propia Cumbre, se reconoció en un comunicado especial la existencia de este ámbito multinacional. Concretamente se señalaba que el español y el portugués, «lenguas hermanas, complementarias y mutuamente comprensibles, son matriz de un rico acervo cultural, lingüístico y humano compartido globalmente por 850 millones de personas».

Comunidades multinacionales iberófonas actuales: la *Comunidad Iberoamericana de Naciones* y la *Comunidad de Países de Lengua Portuguesa*

Durante los últimos lustros se ha confirmado igualmente que las dos grandes comunidades multinacionales iberófonas existentes, la Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN) y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa (CPLP), son las comunidades de base cultural más afines del escenario internacional al compartir miembros, principios, objetivos y referentes identitarios. Efectivamente, Brasil y Portugal, que representan en términos demográficos, territoriales y económicos la mayor parte de la Lusofonía, son al mismo tiempo una parte sustantiva del espacio iberoamericano; los principios y valores establecidos en las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas (el llamado *acervo iberoamericano*) están rigurosamente contemplados también en los estatutos de la CPLP; y dos objetivos generales de ambas Comunidades son la concertación político-diplomática y la cooperación en todos los ámbitos posibles.

Pero, más allá de todo lo anterior, lo más significativo es que tanto la CIN como la CPLP comparten referentes lingüísticos e identitarios, ya que las lenguas española y

portuguesa, y sus sustratos culturales derivados, son elementos generales de identidad en ambas Comunidades.

El español y el portugués —considerados conjuntamente, no por separado— ya fueron reconocidos formalmente por los Jefes de Estado y de Gobierno iberoamericanos, en la Cumbre Iberoamericana de Bariloche, de 1995, como «una base lingüística común». Esta manifestación oficial era ciertamente relevante porque aludía tácitamente al hecho singular señalado de que se trataba de las dos grandes lenguas mundiales recíprocamente comprensibles. Y en la Cumbre Iberoamericana de Santo Domingo citada, el reconocimiento a la intercomprensión iberófona y al acervo lingüístico común compartido por cientos de millones de personas en los distintos continentes —más allá de Iberoamérica— ya fue explícito.

De cualquier modo, es necesario precisar que la intercomprensión hispano-lusófona, aunque conocida y reconocida, no es perfectamente simétrica ni equivalente, sino que, por razones esencialmente fonéticas, el idioma español es mejor entendido por el lusófono nativo que el portugués por el hispanohablante. Esta realidad tiene derivadas importantes, pues si, por un lado, el lusófono se beneficia de una ventaja subjetiva a la hora de comprender el castellano, por otro lado, el idioma español es lengua general y universalmente entendida de manera directa en todo el ámbito intercontinental de la Iberofonía. Por ello, el fortalecimiento de la intercomprensión recíproca, y no el bilingüismo en un sentido formal, es el principal camino a seguir.

Procedimientos para la articulación del espacio multinacional panibérico o iberófono

Llegamos, pues, al punto en el que nos debemos preguntar cómo se puede articular en más alto grado este espacio multinacional cuya existencia es percibida y reconocida y que ya viene alcanzando una cierta estructuración de facto. ¿Cuáles son los procedimientos para estructurar funcional y, o, institucionalmente en mayor medida el espacio multinacional panibérico o iberófono?

Existen varias posibles vías principales. Una de ellas es el establecimiento de marcos de cooperación y concertación formales entre los organismos iberoamericanos y la CPLP, marcos que reconozcan y aprovechen la realidad de la existencia *de facto* de un gran espacio internacional iberohablante.

Otra, la ampliación de los organismos iberoamericanos hacia los países lusófonos de África y Asia (Angola, Cabo Verde, Guinea-Bisáu, Mozambique, Santo Tomé y Príncipe, y Timor Oriental), la república hispanohablante de Guinea Ecuatorial y otros países y comunidades hispanohablantes y lusófonos del mundo (Filipinas, unos Estados Unidos de América crecientemente hispánicos, el Caribe no hispánico, el pueblo sefardí, lusodescendientes de muchas regiones...). Esta ampliación puede ser *plena* si esos países pasan a ser miembros de los organismos iberoamericanos, o *limitada* si se asocian como observadores y posibilita también, bajo los formatos pertinentes, la participación de comunidades iberófonas no estatales de países terceros.

Igualmente, hay que subrayar la potencialidad que para la articulación panibérica supone la ampliación de la CPLP con Estados hispanohablantes, y ésta es una vía que ya ha comenzado a dar sus frutos. Guinea Ecuatorial, tras un período como país observador en la CPLP, se incorporó finalmente a la misma en 2014 en calidad de miembro pleno, después de haber oficializado también el idioma portugués. Uruguay accedió como observador asociado al organismo panlusófono en noviembre 2016; Chile, Argentina y Andorra lo hicieron en 2018; España y Perú en 2021, y Paraguay en 2023.

Pero lo más significativo es que las organizaciones más representativas del espacio iberoamericano y del espacio de lengua oficial portuguesa han adquirido recíprocamente el rango institucional de observadores asociados, de modo que la CPLP es hoy organismo observador de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), y de la Conferencia Iberoamericana; y estas dos altas instancias iberoamericanas lo son igualmente de la CPLP. Esta “membresía recíproca”, aun limitada, es de excepcional importancia, pues ambas instancias —Conferencia Iberoamericana y OEI por un lado, y CPLP por otro— abarcan conjunta y exactamente el espacio multinacional e intercontinental de la Iberofonía conformando así un auténtico marco espacial de cooperación panibérica basado en la iberofonía compartida a nivel mundial. De cualquier modo, constatado el proceso de convergencia existente entre los grupos de países de la Iberofonía, convendrá también diseñar fórmulas que optimicen ese potencial articulando los mejores mecanismos institucionales, quizás un *Consejo Panibérico,* o *de la Iberofonía,* o su equivalente estructurado entre la CPLP y los organismos del Sistema Iberoamericano.

El español, *esperanto* natural, pilar de la Iberofonía y lengua universal

En el marco de estas reflexiones sobre geopolítica que incumben más específicamente a la *glotopolítica* —a la geopolítica de las lenguas— e igualmente a la filología, es pertinente volver sobre las características y potencialidades del español como lengua de proyección universal, aplicando los que podríamos denominar *imaginación glotopolítica*, en claro paralelismo con la categoría establecida académicamente de *imaginación geopolítica*; es decir, la imaginación glotopolítica es diseño e imaginación estratégica en el ámbito de la geopolítica lingüística.

El español es, en cierto modo, un *esperanto* natural, y lo es en un doble sentido. Por un lado, por sus cualidades idiomáticas. Del idioma español hay que destacar su fonética clara y la concordancia entre su grafía —ortografía— y su pronunciación, de tal modo que el hispanohablante básicamente lee lo que escribe, y escribe lo que dice o pronuncia. Esta elemental realidad no se verifica en las otras grandes lenguas internacionales. Igualmente, su gramática es expresión de riqueza, precisión y coherencia idiomática. Complementariamente, es un hecho que, generalmente, el español es considerado una lengua eufónica y de gran atractivo cultural y estético.

Por otro lado, el español es también un *esperanto político* por su potencial como única lengua internacional que, debido a su dimensión global y a la profundidad y proyección de su acervo cultural, puede contribuir a equilibrar una globalización sesgada sobre patrones culturales netamente anglosajones, implementados principalmente por medio de la lengua inglesa, que, en este sentido, puede ser identificada como un instrumento de auténtico *poder duro*, en absoluto como un instrumento de *poder blando*. Así visto, el idioma inglés está moldeando las mentes de sociedades enteras, subordinándolas como vasallos culturales, y en consecuencia materiales, de una globalización marcadamente anglosajona. En contraposición, el español representa a un mismo tiempo numerosas culturas y una gran Civilización intercontinental; una Civilización muy atractiva por su humanismo y por su vocación universal.

En este contexto, es muy importante poner de relieve una cuestión fundamental que hemos adelantado, que hasta ahora ha pasado desapercibida y que refuerza extraordinariamente la universalidad del idioma español. Se trata de un factor muy relevante que se suma a otros elementos objetivos como el elevado número de

hablantes, su notable peso económico, su carácter oficial en numerosos países, su uso en la Red, o su presencia en organismos internacionales.

Nos referimos a la antedicha general inteligibilidad del español en los países de lengua portuguesa, al hecho evidente e inadvertido, hasta el momento, de que "el español es comprendido de modo generalizado en los países de lengua portuguesa"; de modo que el español amplía sustancialmente su base objetiva en cerca de un 35%, al añadir un entorno de inteligibilidad de ocho países más y 265 millones de interlocutores en distintos continentes.

Efectivamente, lo que se ha denominado el *Espacio Panibérico* o de la *Iberofonía* se convierte, en este sentido, en el "ámbito mundial de comprensión del idioma español", que abarca 900 millones de personas y 30 países, y que supone la décima parte de la población mundial y la quinta de la superficie del planeta.

Por ello, desde una evaluación ponderada y combinada del carácter de lengua materna junto al rubro de la dimensión internacional, se puede decir que el Espacio de la Iberofonía conforma el primer bloque lingüístico del mundo; y este bloque lingüístico es, precisamente, el de la comprensión generalizada del español, siendo esta lengua su potencial y principal idioma vehicular real. El portugués ocupa también una posición muy importante, aunque, por razones esencialmente fonéticas, no goza del mismo nivel de inteligibilidad en los países de lengua española. El ciudadano anglófono, chino o francófono que aprenda español —por poner tres casos dispares— sabe que podrá comunicarse o entenderse sin dificultad en México, Argentina o España, pero también en Brasil, Angola o Mozambique. Se trata de un espectro de comunicación casi sin parangón.

En este sentido, la necesaria alianza entre las dos grandes lenguas ibéricas internacionales —el español y el portugués— debe tener siempre muy en cuenta la realidad objetiva —cuantitativa y cualitativa— de los hechos y de los datos, y, en consecuencia, evitar actuaciones redundantes y posiciones maximalistas. Por ello, no es preciso impulsar un innecesario bilingüismo hispano-lusófono —porque el español se entiende de modo natural en todos los países de lengua portuguesa—, pero sí, en cambio, fomentar el reforzamiento de la intercomprensión recíproca entre las poblaciones de ambas lenguas, algo que se conseguiría fácilmente con sólo varios

meses de enseñanza del portugués en las escuelas de los países hispanohablantes, y del español en los colegios de las naciones de expresión portuguesa.

Y esta colaboración entre nuestros dos idiomas no puede restringirse al espacio iberoamericano, como en alguna medida se ha venido haciendo hasta ahora, sino que debe ampliarse y consolidarse en todo el espacio mundial de la Iberofonía; y en el iberoafricano muy especialmente, que no puede quedar distanciado una vez más de las naciones hermanas de otras regiones del planeta.

Estrategias específicas para el español

El potencial del español como lengua de interés estratégico para la Comunidad Internacional en su conjunto admite estrategias específicas en distintos países y en regiones concretas. Apuntemos, muy breve y resumidamente, algunas de ellas.

Si pensamos en los Estados Unidos de América, es obvio que una lengua que hablan más de 40 millones de personas en el país, y que llegó a ese territorio mucho antes que el inglés, constituye un elemento identitario de la nación estadounidense y un activo indudable para su presencia y proyección en el mundo. Es decir, los EE.UU. serán un país más influyente y consolidarán aún más su poder en el escenario internacional si reconocen el español como un patrimonio propio. Los Estados Unidos son una nación de innegable base histórica y cultural principalmente anglo-hispánica, por lo que la asunción de esta realidad asociada a las dos principales lenguas del planeta solamente puede hacerles más influyentes en el mundo, y a pesar de los temores de algunos sectores y de la situación política actual a este respecto.

Si teorizamos sobre el potencial estratégico que la lengua española tiene para la República Popular China, es claro que, *contradistintamente* a lo expuesto en el párrafo anterior, el español también puede convertirse en un instrumento estratégico para la acción exterior china, pues los postulados y lineamientos generales de la política exterior de este país defienden teóricamente una posición de rechazo a cualquier forma de hegemonismo unilateral —léase, el de los Estados Unidos de América— y a imposición de la globalización liberal occidental. Pues bien, tanto esa posición hegemónica concreta como ese específico proceso globalizador se expresan e instrumentan, esencialmente, en lengua inglesa. Considerando que la lengua china se articula en torno a caracteres e

ideogramas especialmente complejos, y que, aunque masivamente, es hablada básicamente en un solo país, puede afirmarse que el chino mandarín no es en absoluto un idioma *exportable* como canal de comunicación internacional. En este sentido, la Administración china bien podría elegir el idioma español como herramienta comunicativa en el ámbito exterior, incluso para moderar y equilibrar la hegemonía estadounidense y anglo-occidental en los contextos comerciales y de política multilateral. Esta argumentación y esta estrategia también podrían aplicarse al ámbito ruso-eslavo, que se caracteriza por una lengua importante, pero sin proyección internacional y escrita además en un alfabeto minoritario.

En África Occidental y Central el idioma español experimenta un interés y un crecimiento tan inusitados que incluso resultan difíciles de explicar para numerosos analistas, pero que tienen sus causas en varios de los elementos expuestos anteriormente: eufonía, concordancia entre ortografía y pronunciación, prestigio cultural, proyección internacional… Pero aquí también influyen otros factores. El español no es percibido en el continente africano como un idioma neocolonial —como sí lo son el francés o el inglés—, sino, muy al contrario, como la lengua de una gran civilización mestizada de naciones independientes desde hace más de doscientos años, que se encuentra al otro lado del Océano: Iberoamérica. Una civilización que se caracteriza por el vigor de uno de sus pilares etnoculturales: el africano o afrodescendiente. Y este elemento cultural africano permea gran parte de las manifestaciones culturales iberoamericanas, empezando por la música y los ritmos, algo que es conocido y sentido por las actuales sociedades africanas, conectadas en tiempo real con las iberoamericanas por medio de las nuevas tecnologías. Si a ello añadimos la animadversión que, por causa de las persistentes políticas neocoloniales, muchas de esas sociedades africanas comienzan a manifestar por la lengua francesa en particular, y el hecho de que el idioma francés es en la mayor parte de esa región un idioma oficial y vehicular, pero no materno…, pensemos en las conclusiones geopolíticas —glotopolíticas— que podemos obtener de una adecuada y realista *imaginación glotopolítica*.

Efectos más tangibles podría tener una estrategia específica, diseñada con altura de miras, respecto al vecino reino de Marruecos. El potencial geopolítico de la lengua española en este país norteafricano podrá resultar sin duda beneficioso para las relaciones entre las sociedades española y marroquí. A pesar de las proclamadas

excelentes relaciones entre los gobiernos de las dos naciones, no es un secreto que existen múltiples elementos concretos que hacen complejas y potencialmente conflictivas las relaciones bilaterales. Sin embargo, el sentimiento de antítesis existente *de facto* entre las dos sociedades —al menos en gran parte de la española— es, en última instancia, de naturaleza identitaria, cultural y civilizacional. Por ello, es en este terreno donde, principalmente, se debe actuar.

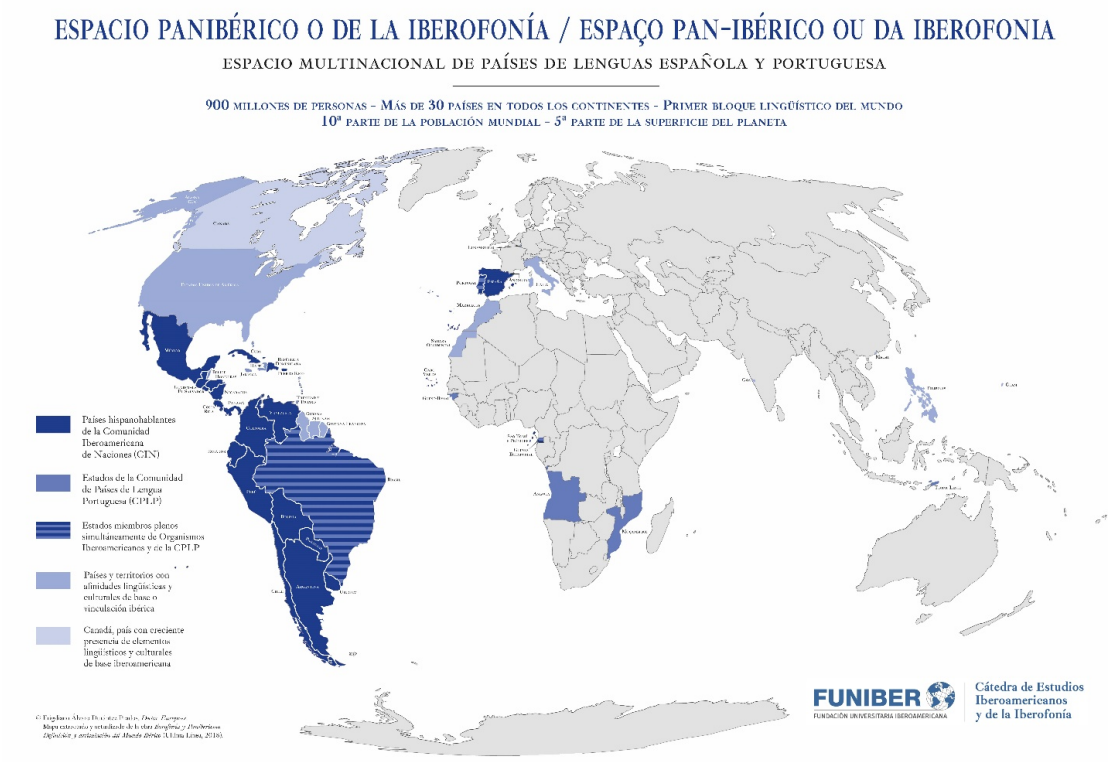
La Constitución marroquí consagra que el reino de Marruecos es un país compuesto por una rica diversidad cultural de origen histórico y que su unidad se forja en la convergencia de varios elementos principales (el árabe, el bereber y el sahariano), reconociendo seguidamente que tal identidad es enriquecida por las influencias andalusí, mediterránea, hebrea y africana; la influencia andalusí aludida se refiere esencialmente a las poblaciones musulmanas, en gran medida de lengua romance castellana, que al abandonar España se establecieron en Marruecos. Las lenguas oficiales actuales de Marruecos son el árabe (clásico) y el tamazigh o bereber; y este último es el idioma de, aproximadamente, el 27% de la población. El español se estima que es hablado por el 10% de los marroquíes. Piénsese por un momento en el positivo efecto político y psicocolectivo que tendría una normativización, una cooficialización limitada, incluso regionalmente o como tercera lengua, del español en Marruecos, al ser considerado como una manifestación cultural y lingüística que forma parte de la identidad marroquí por la vía andalusí. Una medida de esta naturaleza conectaría a las dos sociedades por la parte identitaria, superando la percepción de opuestos, de némesis, que tienen las dos sociedades.

Conclusiones y perspectivas de futuro

La realidad de un mundo crecientemente globalizado, interdependiente e interconectado –y las convergencias y afinidades existentes entre la Comunidad Iberoamericana, la CPLP y la generalidad de los países de lenguas española y portuguesa– constatan una tendencia de aproximación que podrá cristalizar a medio plazo en un mayor grado de estructuración formal de un espacio multinacional para la cooperación entre todas las naciones iberohablantes sin excepciones geográficas.

La articulación del Espacio Panibérico o de la Iberofonía, como se ha reiterado, coadyuva a la mayor diversidad cultural y lingüística del conjunto de la Comunidad Internacional, contribuyendo a equilibrar un proceso de globalización integral —política, cultural, lingüística y económica— definido actualmente por pautas marcadamente anglo-occidentales, canalizadas esencialmente a través de la lengua inglesa. Desde esta perspectiva, la articulación del Mundo Ibérico representa un interés globalmente compartido por pueblos y naciones de todo el planeta, no sólo por los países iberohablantes. Esta articulación requerirá, sin duda, altura y visión política, pero responde a una realidad que no debe desconocerse ni obviarse. En este contexto, el español se sitúa como un auténtico *esperanto natural* al servicio de la diversidad cultural y lingüística global.

Ahora, lo más importante es tomar conciencia de la oportunidad que, gracias a la singular y única afinidad lingüística panibérica, se les ofrece a los pueblos y países iberófonos del mundo, y a la Comunidad Internacional en su conjunto.



Mapa del Espacio Panibérico o de la Iberofonía (DURÁNTEZ PRADOS, Frigdiano Álvaro, en *Iberofonía y Paniberismo. Definición y articulación del Mundo Ibérico*, 2018)

Frigdiano Álvaro Durántez Prados
Director de la Cátedra FUNIBER de Estudios Iberoamericanos y de la Iberofonia.
Profesor de la Universidad Europea del Atlántico.

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

59/2026 28 de mayo de 2026



Jerónimo Ríos Sierra *

Terrorismo en Perú: del PCP-Sendero Luminoso al Militarizado Partido Comunista del Perú

Terrorismo en Perú: del PCP-Sendero Luminoso al Militarizado Partido Comunista del Perú

Resumen:

El siguiente trabajo tiene por objetivo analizar la evolución de la organización armada más violenta de la historia reciente del Perú: Sendero Luminoso. A partir de la identificación de sus orígenes y de su ulterior evolución, en las décadas de los setenta y ochenta, se explican las diferentes facciones surgidas, sobre todo una vez que, bajo el fujimorismo, es detenido su máximo dirigente, Abimael Guzmán. Así, a partir de una reterritorialización periferia-centro-periferia, las dos principales líneas continuistas de Sendero Luminoso se ubican en emplazamientos igualmente periféricos, selváticos y cocaleros, tal y como sucede con los valles del Alto Huallaga (VAH) y de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Como resultado de una eficaz política contraterrorista desplegada intencionalmente sobre ambos escenarios, se ha logrado que el último reducto que representa el Militarizado Partido Comunista del Perú se encuentre al borde de la desaparición.

Palabras clave:

Militarizado Partido Comunista del Perú, Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso, Perú, valle del Alto Huallaga, valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro.

*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.

Jerónimo Ríos Sierra

Terrorism in Peru: from the PCP-Shining Path to the Militarised Communist Party of Peru

Abstract:

The following work aims to analyse the evolution of the most violent armed organisation in Peru's recent history: Shining Path. After identifying its origins and subsequent evolution in the 1970s and 1980s, it explains the different factions that emerged, especially after its leader, Abimael Guzmán, was arrested under Fujimori's regime. Thus, based on a periphery-centre-periphery reterritorialisation, the two main lines of continuity with Shining Path are located in equally peripheral, jungle and coca-growing areas, as is the case with the Upper Huallaga Valley (VAH) and the Apurímac, Ene and Mantaro rivers (VRAEM). As a result of an effective counter-terrorism policy intentionally deployed in both scenarios, the last stronghold represented by the Militarised Communist Party of Peru is on the verge of disappearing.

Keywords:

Militarised Communist Party of Peru, Communist Party of Peru – Shining Path, Peru, Upper Huallaga Valley, Apurímac, Ene and Mantaro River Valley.

Origen y evolución del Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (1980-1992)

En América Latina, durante la Guerra Fría, emergió lo que fue denominado la nueva izquierda latinoamericana, inspirada en el éxito de la Revolución Cubana (1959), y en una praxis revolucionaria, y por extensión, rupturista y violenta con el *statu quo* político del continente, que se desmarcaba del viejo dogma de acumulación de fuerza electoral de las formaciones partidistas de impronta comunista. Transcurrió por diferentes etapas y moduló formas muy heterogéneas de concebir la conquista del poder político, albergando más de un centenar de movimientos armados y guerrillas que, a excepción de Cuba y Nicaragua (1979), en la mayoría de los casos transitaron entre la derrota militar y, solo en algunos casos, la negociación política con sus respectivos gobiernos.

Derivado de lo anterior, el Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso (PCP-SL) fue una organización armada cuya semilla embrionaria se halla en la ruptura chino-soviética de 1962. Este hecho obligó a que, en 1964, el otrora Partido Comunista del Perú (PCP), creado por José Carlos Mariátegui en 1928, tuviera que escindirse entre el PCP-Unidad, de impronta mayoritaria y de filiación prosoviética, y el PCP-Bandera Roja (PCP-BR), de orientación prochina y fuertemente influido por la revolución maoísta. Entre sus principales valedores se encontraba un joven profesor de filosofía de la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH), Abimael Guzmán, que a la postre sería el conocido como el «presidente Gonzalo».

Desde mediados de los sesenta, y tras dos viajes a China, en 1965 y 1967, aprovechando el escenario de convulsión y abandono que tenía lugar en la provincia de Ayacucho, la primigenia estructura de Bandera Roja y, en concreto, la conocida como «Fracción Roja», fue radicalizándose y depurándose bajo el liderazgo de Guzmán[1]. Asimismo, se sirvió de un área de influencia creciente, favorecida por las movilizaciones estudiantiles y la violencia estructural profundamente arraigada en la región más pobre del país. Poco a poco se fue consolidando el germen de lo que, desde 1970, sería Sendero Luminoso, especialmente, gracias a la instrumentalización de una idea de

[1] DEGREGORI, Carlos I. *El surgimiento de Sendero Luminoso. Ayacucho, 1969-1979*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos, 1990.

revolución armada, violenta y antidemocrática cuyo sujeto revolucionario era el indígena campesino *quechuahablante,* aunque al servicio de la clase trabajadora y nunca al servicio de cualquier proyecto emancipador indigenista[2]. La clave era terminar con un Estado criollo y capitalino, de base feudal y colonial, que era teorizado y fundamentado desde la institución educativa local e instigado desde un odio histórico interiorizado de forma inquebrantable.

Lo que fueron unas pocas decenas de individuos completamente radicalizados, y desde finales de la década de los setenta, férreos devotos del mesianismo *tanatofílico* que evoca la figura de Guzmán en el interior del PCP-SL, terminarían siendo más de mil hombres armados —como parte del Ejército Guerrillero del Pueblo— y otros tantos miles de militantes y acólitos de una revolución popular caracterizada por el terrorismo y cierto control territorial, pero que nunca llegó a disponer de expresiones convencionales de confrontación armada[3]. Guzmán, gracias a la labor de su primera mujer y número dos del PCP-SL, Augusta La Torre, «camarada Norah», se (auto)encumbrará, desde inicios de los ochenta, como la cuarta espada del comunismo, erigiéndose a la misma altura de Karl Marx, Vladimir I. Lenin y Mao Tse-Tung[4].

En otras palabras, Guzmán teorizaba sobre la necesidad de una revolución violenta, que debería durar décadas y dejar consigo cientos de miles de muertes, lo cual se cimentaba desde una suerte de dogmatismo ortodoxo, acrítico e irreflexivo, en el que el otrora sendero de Mariátegui quedaba personificado en favor del incuestionable Abimael. Tras su primera acción armada, el 17 de mayo de 1980, con motivo de la quema de unas ánforas electorales en el municipio ayacuchano de Chuschi, el día antes de que Perú retornara a la democracia, el terror revolucionario senderista se extendería con rapidez por numerosos municipios del corredor serrano de las provincias de Ayacucho y Huancavelica.

Mientras que el desplazamiento de la exigua institucionalidad local, representativa del Estado, fue fácilmente suplantado por comités populares, toques de queda y la imposición de normas de conducta senderista, se contaron por cientos los actos de

[2] RÍOS, Jerónimo. «Sendero Luminoso: una apología de la violencia», *Revista de Cultura de Paz*, 2. 2018, pp. 277-294.
[3] AZNAR, Federico. *La guerra. Teoría para comprender los conflictos del siglo XX*. Madrid, El Viejo Topo, 2024.
[4] RONCAGLIOLO, Santiago. *La cuarta espada: la historia de Abimael Guzmán y Sendero Luminoso*. Madrid, Debate, 2007.

terrorismo, especialmente, en contra de la infraestructura energética y financiera del país. De otro lado, el Estado, mayormente, entre 1981 y 1983, atravesó serias dificultades para caracterizar y confrontar al enemigo senderista, dejando en medio de un fuego cruzado a un desvalido segmento de la población civil, inmovilizado por una violencia política responsable, con el tiempo, de casi 70.000 víctimas mortales[5].

Aun cuando entre 1983 y 1987 se intensificó el número de muertes y desapariciones, y el marco de dispositivos de violencia política y terrorismo, de parte de Sendero Luminoso se avanzó hacia una paulatina derrota, en buena parte, favorecida por la mejor respuesta contrainsurgente del Estado y la mayor colaboración cívico-militar. Con un PCP-SL focalizado, casi en su totalidad, en Lima, entre 1988 y 1992, se produce un salto hacia delante, en el que la estructura violenta busca incrementar su activismo y notoriedad en la capital, elevando exponencialmente el número de acciones armadas[6]. Una apuesta que resultará directamente proporcional a las mejores capacidades del Estado, tanto en términos policiales y militares, como de inteligencia. De hecho, gracias a esta mejora y tras más de 35.000 muertes directamente imputables a Sendero Luminoso, la totalidad de su dirigencia —incluido su máximo líder, Abimael Guzmán— fue detenida durante el gobierno de Alberto Fujimori, en septiembre de 1992[7].

El Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso tras la detención de Abimael Guzmán (1992-1999)

Sendero Luminoso fue una de las formaciones armadas más violentas de la conocida como nueva izquierda latinoamericana. Hizo cotidiano, desde el más absoluto radicalismo, un ejercicio ubicuo de violencia que, inclusive, se tradujo en unas muy difíciles relaciones con otras formaciones guerrilleras del momento, tanto fuera de Perú como con el propio Movimiento Revolucionario Túpac-Amaru (MRTA)[8].

[5] COMISIÓN DE LA VERDAD Y RECONCILIACIÓN. *Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación en el Perú*. Lima, CVR, 2003.
[6] WILLS, María Emma. «Peru`s Failed Search for Political Stability (1968-2000)».,*Crisis State Programme LSE*, (1). 2003, pp. 1-38.
[7] RÍOS, Jerónimo. *Historia de la violencia en Perú, 1962-2015*. Madrid, Sílex Ediciones, 2024.
[8] RÍOS, Jerónimo y GARCÍAS DE LAS HERAS, Mariano. *Guerrillas in Latin America. Cycles of Political Violence, State Responses and Transnational Developments*. Berlín, Springer, 2026.

Desde finales de 1992, una vez capturado Guzmán, se aceleró el proceso de descomposición de la otrora eficacia senderista. Un hecho especialmente acuciante en la ciudad y que obligó a *reterritorializar* cualquier atisbo de proyecto violento, en aras de ocupar espacios más hostiles para la respuesta estatal y, por extensión, de mayor inaccesibilidad. Así sucedió con los dos principales enclaves cocaleros del país que, de paso, ofrecían un cierto aseguramiento sobre las rentas ilícitas del negocio de la droga: el valle del Alto Huallaga (VAH) y el valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Este proceso transcurrió igualmente en paralelo a un fuerte debilitamiento del sentimiento de identidad senderista entre quienes después de 1992 pertenecían a la organización. También, con respecto a una población civil cada vez más colaborativa con la Fuerza Pública —en pleno auge del fujimorismo—, a una legislación de arrepentimiento, orientada a favorecer la desmovilización senderista, y a la mayor dificultad para llevar a cabo el desarrollo de acciones terroristas[9].

Los reductos de Sendero, fragmentados territorialmente, en el norte y en el sur andinos, se encontraron, además, contrariados por la imposibilidad de seguir preservando la guerra popular en Perú tal y como se había validado en el III Encuentro del Comité Central, organizado en Lima antes de la «captura del siglo». La razón reposaba en un Guzmán que exhibía posicionamientos aparentemente colaborativos que nada tenían que ver con el dogmatismo violento previo a su captura. Tanto fue así que la nueva estructura senderista, dirigida por el «camarada Feliciano», no sabía si enmarcar el cambio de discurso del «presidente Gonzalo» como resultado de las posibles torturas recibidas o si se trataba de una burda manipulación del propagandismo fujimorista. Lo cierto es que, con menos efectivos y menos recursos, se tuvo que convivir con una organización menos ideológica y más porosa frente a la acción antiterrorista del Estado[10].

El secreto sobre la identidad de los dirigentes senderistas había quedado al descubierto, y las formas de reclutamiento y de acción violenta se vieron obligadas a ser reconsideradas debido a la infiltración de la inteligencia peruana, los errores propios del

[9] JIMÉNEZ, Benedicto. *Inicio, desarrollo y ocaso del terrorismo en el Perú: el abc de Sendero Luminoso y el MRTA ampliado y comentado*. Lima, Ediciones 2000, 2000.
[10] RÍOS, Jerónimo. «Sendero Luminoso: teoría y práctica en el ejercicio de la violencia política (1964-1992)», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, 47(2). 2025, pp. 457-478.

senderismo y la labor de una Fuerza Pública que siguió asestando importantes golpes a la organización senderista en la capital entre 1992 y 1995.

Junto a la desmembración del aparato urbano de Sendero, para mediados de los noventa, queda igualmente desarticulada la que había sido su arquitectura de «aparatos generados», la cual se nutría de efectivos y apoyos procedentes de ciertos sectores afines al PCP-SL: el Diario, la Asociación de Abogados Democráticos y el Socorro Popular —este último, para Guzmán, más importante, inclusive, que el Comité Metropolitano de Lima[11]—. Por tanto, la reconfiguración espacial del reducto senderista, a modo de supervivencia, terminó condicionada a proseguir en los inhóspitos valles del VAH y del VRAEM, más si cabe, debido a las detenciones estratégicas derivadas del accionar senderista contra el Comité Zonal Sur, organizado en Arequipa, así como el Comité Regional del Norte.

El Partido Comunista del Perú – Sendero Luminoso ante el cambio de siglo (1999-2012)

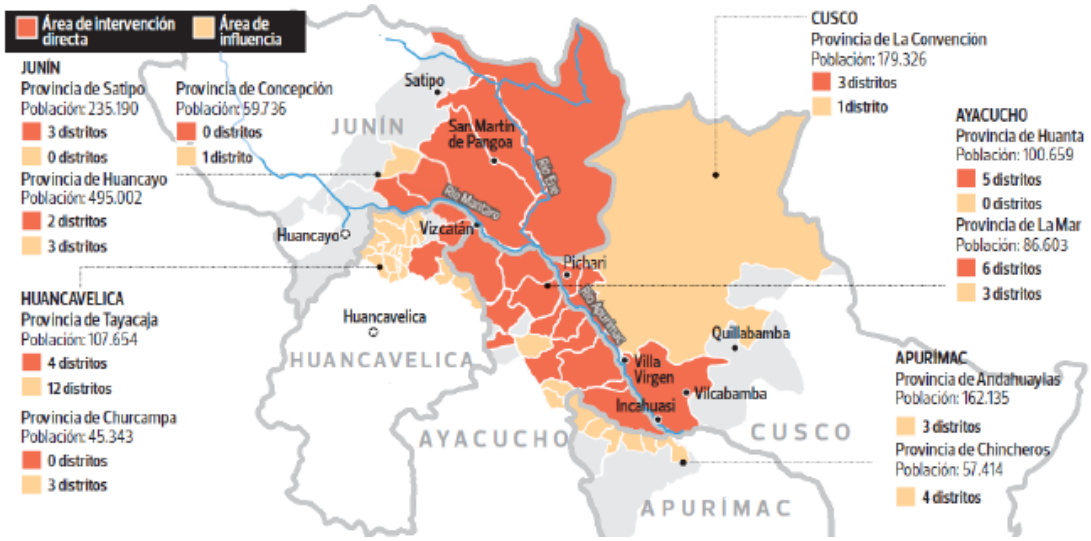
En 1999, en difíciles circunstancias operativas, fue detenido el «camarada Feliciano», que había llegado a ser el número tres de la organización y el único alto dirigente senderista no detenido en el operativo realizado en Lima contra la cúpula directiva del PCP-SL, en septiembre de 1992[12]. Ese mismo año, la organización terrorista debió decidir si continuar con su proyecto violento o si, por el contrario, debía desistir de este. En otras palabras, ortodoxia y revisionismo terminaron colisionando. De tal antagonismo estratégico, liderado por el «camarada Feliciano», surge «Proseguir», que, como su nombre indica, admite como punto de partida que las condiciones que justificaron el «inicio de la lucha armada» en 1980 permanecen inalterables.

Partir de dicha contextualización, en realidad, implicaba distanciarse del discurso de Guzmán, quien, para ese momento, y tras siete años de prisión, aceptaba la inviabilidad de cualquier proyecto violento y, con ello, la necesidad de una «salida política a los problemas derivados de la guerra». En línea con este planteamiento surgiría el controvertido Movimiento por la Amnistía y los Derechos Fundamentales (MOVADEF)

[11] COMISIÓN PERMANENTE DE HISTORIA DEL EJÉRCITO DEL PERÚ. *En honor a la verdad*. Lima, CHEP, 2012.
[12] Ibídem, p. 262.

que, *de facto*, era el brazo político de una solución dialogada, y que mantenía, como expresión armada, una proximidad con el reducto senderista del valle del Alto Huallaga (VAH). En oposición a ambos quedaría la facción del VRAEM, tras la captura de «Feliciano», dirigida y transformada por el clan Quispe Palomino[13].

Mapa del Área de influencia de Sendero Luminoso en el VRAEM en 2013



Fuente: PCM (2013)

Como después se detallará, las condiciones selváticas, hostiles y periféricas del VRAEM fungieron como espacio idóneo para acoger lo que, con el tiempo, se rebautizaría como Militarizado Partido Comunista del Perú (MPCP). Liderado por los hermanos Víctor y Jorge Quispe Palomino, y sin «Feliciano» como posible continuador, impulsaron su mayor distanciamiento respecto de la dirigencia senderista presa en el penal del Callao. Entendían que todos ellos, y en especial Guzmán, habían traicionado el legado y la causa revolucionaria. De esta manera, invocaban, no sin distorsión, la figura de Mariátegui y un impostado fulgor democrático, tal y como revelan las palabras de Jorge Quispe, alias «camarada Raúl», en 2010:

> (…) nuestra revolución no es una copia de la revolución china. Ser marxista en la actualidad significa democracia, unirnos y escuchar al pueblo (…) Principalmente, nosotros, como

[13] DÍAZ, Daniela. «El Perú y sus múltiples Sendero Luminoso». *Relaciones Internacionales*, 24(49). 2015, pp. 51-75.

> miembros del Partido estamos de acuerdo con que se le aniquile a Gonzalo por tantísimos daños que ha hecho a la humanidad. Porque ha malogrado, digamos, una dirección de una revolución que hubiese estado en diferentes situaciones frente a este combate con el enemigo[14].

Este MPCP, perfecta evocación de un claro postsenderismo, con el cambio de centuria, siguió recurriendo a la retórica marxista, aunque desprovisto de cualquier atisbo de proyecto político y fuertemente asociado a los negocios ilícitos que transcurrían en y desde el VRAEM. De manera similar a la de algunas formaciones criminales en Colombia, como Los Pelusos en la región del Catatumbo, en 2015, antes del abatimiento de «Megateo», el negocio cocalero fue utilizado por el clan Quispe Palomino para involucrar a la población civil, mediante la protección e incentivación del cultivo ilícito, así como la organización de su transporte, aunque dando prioridad a la presencia en los eslabones de procesamiento y distribución, en colaboración con cárteles tanto locales como foráneos.

En otro orden de cosas, el planteamiento insurgente que, desde inicios de la década de 2000, reclamaba la facción del VRAEM pasaba por cuestionar el abordaje táctico que lideró Guzmán respecto de su empresa revolucionaria. Así, el tránsito desde la periferia ayacuchana y andina hacia la centralidad limeña —lo cual, en realidad, se produjo por su derrota militar en 1987—, para el MPCP implicó abandonar las ventajas competitivas que ofrecía la selva y que, de paso, se asemejaban más a la inspiración maoísta del grupo. Al respecto, léanse las siguientes palabras de 2010, a cargo del «camarada Raúl»:

> Mariátegui fundó nuestro partido con el objetivo de realizar la revolución. Pero muere Mariátegui en 1930 y ya se desvía ese proceso por la que fue constituido. En 1980 Gonzalo [Abimael Guzmán] inicia la lucha armada. Nuestro partido se había militarizado, pero desde el inicio ha habido desviaciones, el oportunismo de izquierda de Gonzalo llevó a un oportunismo de derecha capitulando en 1992, porque el pueblo ya los perseguía y no tenía otra opción que capitular. Gonzalo planificó su captura y desarrolló políticas en confabulación con el Estado y con la CIA de políticas revisionistas con el Acuerdo de Paz.

[14] Véase: https://www.youtube.com/watch?v=qezdjTwHn3I
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 27 de febrero de 2026.

> En 1999 capitula Feliciano el 14 de julio y eso para el Partido representa la depuración del revisionismo de Gonzalo. De 1999 para esta parte dentro de nuestro Partido se desarrolla la revolución con miembros del Partido[15].

«Camarada Artemio» y la importancia estratégica del VAH (1999-2012)

En oposición al grupo del VRAEM, desde la captura de «Feliciano», liderada por el clan Quispe Palomino, tiene lugar otra expresión heredera de Sendero cuyo espacio de actuación se desarrolló en un segundo escenario, también selvático, periférico y cocalero, como es el VAH. En esta región se mantuvieron importantes operativos militares desde mediados de los noventa, si bien ya había presencia del PCP-SL desde la década anterior.

En este lugar, incluso en tiempos de la dirigencia senderista de Abimael Guzmán, se había asentado el Comité regional dirigido por el «camarada Artemio». Desde inicios de los noventa, algún reporte de la Dirección Nacional contra el Terrorismo (DIRCOTE) llegó a contabilizar más de 500 atentados y 1.000 muertes —en su mayoría, de policías y militares— que habían sido atribuidos a esta expresión de Sendero. De hecho, en el VAH, antes que, en el VRAEM, el Estado peruano sofisticó buena parte de sus operativos contrainsurgentes contra el nuevo Sendero post-Abimael. Esto es, tanto en la intensificación del número de operativos policiales y militares como en la búsqueda de nuevas formas de contrainsurgencia, involucrando a la población civil en diferentes acciones de inteligencia, control social y recompensa. Gracias a ello, fueron detenidos o abatidos, entre 2006 y 2010, importantes nombres asociados al nuevo PCP-SL, como el «camarada Clay», el «camarada JL», el «camarada Julián», el «camarada Piero» o el «camarada Rubén».

«Artemio», que inicialmente discrepó de las primeras posiciones conciliadoras de Abimael Guzmán, una vez fue capturado, volvió a realinearse con la postura de un eventual, aunque imposible, acuerdo de paz con el fujimorismo. No obstante, justificó que la «lucha armada» tendría lugar mientras las demandas de MOVADEF en torno a una amnistía, un indulto y un aperturismo político no resultaran atendidas. En otras

[15] Véase: https://www.youtube.com/watch?v=qezdjTwHn3I

palabras, ponía de manifiesto la divergencia clara entre los continuadores de Sendero en el VRAEM y los del VAH. De hecho, meses antes de su detención, «Artemio» se refería en los siguientes términos al clan Quispe Palomino:

> Mi posición es de deslinde, de repudio, de rechazo y condena a este grupo mercenario del VRAE, liderado por estos dos mercenarios [los hermanos Quispe Palomino] […] Han generado una posición anti-jefatura, anti-partido, anti-maoístas, anti-pensamiento Gonzalo, anti-revolución y anti-pueblo. No compartimos en absoluto con su posición[16].

Dentro del accionar contraterrorista desplegado en el VAH entre 2010-2012, se priorizaron emplazamientos tales como los municipios de Puente Chino, Pumahuasi, Angasyacu y Tocache. El mayor éxito fue la propia detención de «Artemio» quien, como «Feliciano» antes, resultó delatado por algunos compañeros de militancia. Un hecho que permitió su condena a cadena perpetua, acusado de terrorismo, narcotráfico y lavado de activos. Algo nada baladí, no solo porque marcó un punto de inflexión en el mejor control estatal sobre las actividades ilícitas del VAH, sino porque, simbólicamente, implicó la caída de quien había sido el último integrante real del otrora Comité Central de Sendero Luminoso. Un hecho que, junto con la proliferación de nuevas expresiones de criminalidad asociadas al narcotráfico y otro tipo de prácticas ilícitas, como la deforestación, derivó en detenciones de efímeros sucesores de «Artemio», como el «camarada Freddy» o el «camarada Brony»[17]. Asimismo, ello consumó la deriva altamente dependiente del negocio de la droga que Sendero Luminoso, durante la década de los ochenta, trató de minimizar y que terminó siendo igualmente notoria en otras guerrillas de la región, como las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP) o el Ejército de Liberación Nacional (ELN) de Colombia.

Desde 2012, por ende, puede decirse, y así lo atestiguan reportes del Ministerio del Interior, de la DIRANDRO y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, que la presencia senderista en el VAH desapareció, sin viso alguno de continuidad. Un hecho que, no obstante, no supuso la desaparición de otras expresiones residuales de crimen organizado que, incluso en el pasado, confrontaron con Sendero por el control de los

[16] Véase la entrevista que realizan a «Artemio» los periodistas Gustavo GORRITI y Romina MELLA. Disponible en: https://www.idl-reporteros.pe/sendero-y-el-narcotrafico/

[17] Al respecto, debe destacarse el impacto de operaciones tales como «Caudillo 2014», que terminaría con el desmantelamiento de los últimos liderazgos, como fue el caso del «camarada Ítalo» o del «camarada Yoel».

beneficios del negocio ilícito, o que simplemente operaban como simples clanes de campesinos reconvertidos al narcotráfico, que se consolidó como el principal atractivo criminal de la región. Tal fue el caso, entre otros, de los Gabino, Mashico y Braulio en Aucayacu, con su negocio de productos químicos y acopio de base de coca, así como el control de las rutas de droga hacia Tingo María o Tocache; los Chalis en Aguaytía y Padre Abad, controlando laboratorios y logística con salida de cargamentos de cocaína hacia Brasil y Bolivia; o el clan «Pepe Calderón Monteza» en Yanajanca o «Miguel Villegas» en Pucayacu, igualmente próximos al transporte de droga y la extorsión local.

Mapa de las Rutas terrestres de salida de la droga desde el VAH



Fuente: IDL-Reporteros (2012)

El Militarizado Partido Comunista del Perú y la familia Quispe Palomino en el VRAEM (2012-2026)

A la vez que el Estado peruano intensificaba sus embates contra la facción senderista del VAH, el VRAEM se consolidó, desde inicios de la década pasada, como la principal amenaza de la seguridad nacional, en buena parte como resultado de la criminalidad organizada articulada en torno al clan Quispe Palomino. Como se apuntaba previamente, entre mediados de los 2000 y los primeros años de la década siguiente, esta facción postsenderista se organizó gracias al arraigo de Víctor Quispe Palomino («camarada José») en la región de Ayacucho, en donde actuó en los ochenta como destacado integrante senderista. Junto con él, el núcleo central lo ocuparon, en calidad de jefe de operaciones armadas, Orlando Borda (alias «camarada Alipio»), en cuanto a ideólogo estaba Jorge Quispe Palomino (alias «camarada Raúl») y, finalmente, en la figura de jefe político se encontraba Marco Antonio Quispe Palomino (alias «camarada Gabriel»). Todos ellos estructuraron un Comité Central que, fundamentalmente, operó en torno a tres áreas de influencia del VRAEM claramente definidas: la región norte, frontera con Junín; la región sur, que llega a Cuzco por Vilcabamba, y la región central, que comprende la selva de Ayacucho, en la provincia de La Mar. Un hostil emplazamiento geográfico de 12.000 km^2, que oscila en una altura de entre los 500 y 3.000 metros, y en donde se disgregan hasta 500 asentamientos de población que concentran más de 100.000 personas sobre medio millón que vive en toda la región. También allí se presentan unos niveles de pobreza extrema que llegan a triplicar los promedios nacionales.

Buena prueba de su activismo fueron algunos hechos violentos, como la emboscada que se cobró 13 víctimas mortales de las fuerzas militares en Sanabamba (Ayacucho), en abril de 2009; o el secuestro, en abril de 2012, de 36 trabajadores de la empresa sueca Skanka y de la peruana Construcciones Modulares, ambas contratistas de un consorcio internacional de gas, en las proximidades del yacimiento gasífero de Camisea, en el suroriente peruano. Asimismo, antes de las elecciones presidenciales de 2016, el 9 de abril, la misma facción postsenderista del VRAEM atacó a una patrulla militar que se dirigía a Matichaca (Junín), dejando consigo el balance de diez militares y dos civiles muertos. Inclusive, en 2017 los principales ataques a manos del MPCP tuvieron lugar

nuevamente en el VRAEM, en localidades como Curumpiaria (Ayacucho), Luricocha (Huanta) o Churcampa y Tayacaja (Huancavelica) donde, igualmente, han muerto decenas de miembros de la fuerza pública peruana.

Frente a este hostigamiento armado, para comienzos de la década que transcurre entre 2010 y 2019 se contabilizaron diferentes operativos en el VRAEM, siendo agosto de 2013 un momento clave, gracias al despliegue de la denominada «Operación Camaleón», por la cual se abatieron los números 2 y 4 («Alipio» y «Gabriel») del grupo postsenderista. Este, aunque se ha seguido reorganizando, cada vez de manera más endeble, tuvo que sobreponerse a los golpes recibidos, manteniendo al frente de la facción militar al «camarada Raúl» y de la parte política, al «camarada José». El primero, no obstante, fue abatido por las fuerzas militares en un operativo dado en enero de 2021 y el segundo resultó gravemente herido en el marco de la Operación Patriota, en agosto de 2022.

Lo cierto es que el grupo ha ido reduciendo su número de efectivos en armas, de 500 a 350 en la pasada década[18] y, en la actualidad, se estima que este puede ser inferior a los 50 hombres armados, mayoritariamente presentes en el eje Vizcatán del Ene-Llochegua-Mantaro Alto. Lo anterior, gracias a la concatenación de operaciones dirigidas a desmantelar el narcotráfico en el VRAEM y, en concreto, a desarticular una estructura que había mantenido conexiones, en la cadena transnacional del crimen organizado, con el cártel de Sinaloa mexicano o con el Primer Comando de la Capital (PCC) y el Comando Vermelho (CV) de Brasil. Dan buena prueba de ello los éxitos obtenidos tras las mencionadas operaciones Camaleón (agosto de 2013), Tenaz (octubre de 2017) o Patriota (agosto de 2022). De hecho, solo en esta última se llegaron a movilizar 36 patrullas militares, 14 helicópteros y 12 aviones de bombardeo con los cuales se consiguió abatir a una quincena de integrantes del MPCP[19].

En la actualidad, lo cierto es que el VRAEM ha seguido siendo el principal foco de origen de la criminalidad organizada del país, si bien el postsenderismo ha ido debilitando notablemente su posición central hasta casi quedar en un plano marginal y de

[18] NIÑO, César. «Post-senderismo, meta-seguridad y meta-violencia peruana en el caso VRAEM», *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política, Humanidades y Relaciones Internacionales*, 22(43). 2018, pp. 349-365.
RÍOS, Jerónimo. «Una mirada territorial de la lucha armada: las FARC-EP y Sendero Luminoso», *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, 11(1). 2020, pp. 119-143.
[19] Véase: https://www.infobae.com/america/peru/2022/08/22/operacion-patriota-asi-fue-el-exitoso-operativo-militar-que-desmantelo-campamento-del-lider-terrorista-jose-en-el-vraem/

ostracismo. Los atentados y otros actos violentos se han ido reduciendo por la falta de recursos y capacidades, si bien a esta formación se le atribuyó, todavía en 2021, la masacre en San Miguel del Ene (Vizcatán del Ene), la cual dejó consigo 16 muertos, incluyendo mujeres y niños, y fue atribuida a la célula comandada por «Raúl»[20].

Por todo lo anterior, en el último lustro el MPCP ha perdido su atributo de organización insurgente nacional y apenas llega a operar como una pequeña banda narcotraficante local, junto con muchas otras que hoy son destinatarias de la política de seguridad peruana. El superviviente «José» se estima que puede proseguir con algún remanente de máxima confianza y proximidad, actuando en quebradas concretas del Vizcatán del Ene, Mantaro Alto y San Martín de Pangoa, pero sometido a un acoso continuo por la presión del Comando Especial VRAEM y al trabajo con drones y unidades especiales de combate. Una realidad que más pronto que tarde puede que consuma el fin del ciclo de una violencia letal que, a través de la proclama de Sendero Luminoso, dejó consigo, desde diferentes expresiones, decenas de miles de muertos, heridos y desaparecidos.

*Jerónimo Ríos Sierra**
Professor at the Faculty of Political Science and Sociology at the UCM
@Jeronimo_Rios_

[20] Véase: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-57235704

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

60/2026 29 de mayo de 2026



David Corral Hernández

Adiós New START. Del control y el equilibrio nuclear a la opacidad y la disuasión por capacidades

Adiós New START. Del control y el equilibrio nuclear a la opacidad y la disuasión por capacidades

Resumen:

El 5 de febrero de 2026 expiró el New START, el último tratado de control de armas nucleares vigente entre Rusia y Estados Unidos, en cuyos arsenales se concentran cerca del 90 % de las armas nucleares del planeta. Ambas potencias quedaban desde este momento, por primera vez desde 1972, en plena Guerra Fría, sin límites en sus arsenales, sin medidas para modificar sus doctrinas ni freno para iniciar una carrera armamentística cuyo fin es impredecible. El presidente estadounidense, Donald Trump, ha rechazado las propuestas rusas de ampliación, insistiendo en la necesidad de un «acuerdo mejor», uno que incluya a la emergente potencia nuclear China, que pretende duplicar el tamaño de su arsenal en los próximos años y que, de momento, no se muestra favorable a participar en negociaciones de desarme nuclear, pese a que ha expresado su «pesar» por la expiración del tratado. Rusia, que suspendió su participación en febrero de 2023 debido a la ayuda estadounidense a Ucrania, pero ha mantenido voluntariamente los límites, lamenta el fin del New START y rechaza que China no se sume a las conversaciones de desarme nuclear. Más allá de comunicados y lamentos, en un momento calificado por la ONU como «grave», no hay a la vista ni negociaciones ni acuerdos oficiales que impidan que el tiempo corra en contra del «Doomsday Clock»[1], un indicador creado por científicos en 1947 para representar la probabilidad de una catástrofe global provocada por la acción humana. Se sitúa actualmente en 85 segundos, el punto más cercano jamás registrado en toda su historia.

Palabras clave:

Nuclear, EE. UU., Rusia, China, ONU, tratado, hipersónico.

[1] BULLETIN OF THE ATOMIC SCIENTISTS. «Doomsday Clock». Disponible en: https://thebulletin.org/doomsday-clock/ (consultado 25/2/2026).

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.

David Corral Hernández

Goodbye New START. From nuclear control and balance to opacity and deterrence by capabilities

Abstract:

On 5 February 2026, New START, the last nuclear arms control treaty in force between Russia and the United States, whose arsenals account for nearly 90 % of the world's nuclear weapons, expired. From that moment on, for the first time since 1972, at the height of the Cold War, both powers were left with no limits on their arsenals, no measures to modify their doctrines, and no restraint on initiating an arms race whose outcome is unpredictable. US President Donald Trump has rejected Russian proposals for extension, insisting that a 'better agreement' is needed, one that includes the emerging nuclear power China, a power that intends to double the size of its arsenal in the coming years and which, for the moment, is not in favour of participating in nuclear disarmament negotiations despite having expressed its 'regret' at the expiry of the treaty. Russia, which suspended its participation in February 2023 due to US aid to Ukraine but has voluntarily maintained the limits, regretted the end of New START and rejected China's refusal to join the nuclear disarmament talks. Beyond statements and regrets at a time described by the UN as 'grave', there are no official negotiations or agreements in sight to prevent time from running out on the 'Doomsday Clock', an indicator created by scientists in 1947 to represent the probability of a man-made global catastrophe. It currently stands at 85 seconds, the closest point ever recorded in its history.

Keywords:

Nuclear, USA, Russia, China, UN, Treaty, Hypersonic.

El origen de un mundo nuclear

Estados Unidos inauguró un nuevo orden mundial nuclear con el lanzamiento de las bombas sobre Hiroshima y Nagasaki en 1945, un paso que permitió a Washington acelerar el final de la Segunda Guerra Mundial en el Pacífico y mantener durante unos años el monopolio tecnológico y militar de este nuevo armamento, de una capacidad de destrucción sin precedentes.

Cuando la Unión Soviética logró desarrollar su propia bomba, en 1949, la disuasión nuclear se convirtió en el eje central de una «Guerra Fría» que duraría casi hasta finales del siglo XX. Con el tiempo, otras potencias también se incorporaron al club nuclear, como el Reino Unido, Francia y China, todas ellas miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que convirtió la proliferación nuclear en una preocupación global.

En esta nueva era estratégica marcada por la energía nuclear como instrumento de poder, la carrera armamentística se aceleró, multiplicándose las pruebas nucleares cada vez más potentes, se perfeccionaron los sistemas de lanzamiento hasta dar lugar a las tríadas actuales (bombarderos estratégicos, misiles balísticos intercontinentales y submarinos); y se pasó rápidamente de las bombas de fisión a las armas termonucleares, de potencia y capacidad destructiva incomparablemente mayores que las conocidas en Hiroshima y Nagasaki.

La lógica estratégica que se impuso, por mera supervivencia, fue la de la disuasión, para evitar una guerra total ante el temor a una destrucción mutua asegurada. Durante la Guerra Fría, el armamento nuclear se convirtió en una herramienta diplomática que garantizaba el equilibrio internacional o la denominada «estabilidad estratégica».

El enfrentamiento entre bloques iba más allá de las guerras indirectas o de la competencia ideológica, se libraba también en una carrera armamentística que acumulaba arsenales capaces de destruir el planeta varias veces.

Las alarmas tuvieron varios momentos críticos, como la crisis de los misiles de Cuba en 1962 o el incidente provocado por el ejercicio Able Archer-83[2] que llevó al mundo al borde de un intercambio nuclear debido a una mala interpretación del adversario,

[2] COLOM PIELLA, Guillem. «Cuando el mundo estuvo al borde del holocausto nuclear». Disponible en: https://armada.defensa.gob.es/archivo/rgm/2017/06/rgm062017cap05.pdf (consultado 25/2/2026).

situaciones al límite que demostraron que el riesgo no era abstracto, sino real y potencialmente inmediato, además de demoledor.

Evitar los efectos de estas crisis o malentendidos empujó a las grandes potencias a mantener líneas de comunicación más directas, así como protocolos y garantías mucho más precisos y controlados, y a reconocer que la carrera nuclear, aunque útil para la disuasión, también podía escapar al control humano por errores, escaladas o accidentes.

El sistema internacional, con las potencias nucleares como garantes e implicadas, se propuso evitar en lo posible el riesgo de una escalada bélica nuclear, limitar el acceso a estas armas y contener el crecimiento de los arsenales mediante tratados multilaterales y bilaterales.

El más importante fue el NPT (Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons)[3] de 1968, que estableció una arquitectura de «doble compromiso». Por un lado, los Estados no poseedores de armas nucleares se comprometían a no adquirirlas y, por otro, las potencias nucleares se comprometían a avanzar hacia el desarme y a facilitar el uso pacífico de la energía nuclear bajo la supervisión internacional.

A esta base se sumaron acuerdos para restringir las pruebas nucleares, prohibir el despliegue de armas en determinados espacios, como el fondo marino o el espacio exterior, y especialmente, establecer mecanismos de control entre Estados Unidos y la URSS para limitar los misiles y las cabezas nucleares.

Para lograrlo, además de la confianza mutua y del cumplimiento de los compromisos, fue y ha sido fundamental la verificación a través de inspecciones sobre el terreno, el intercambio de información y la observación técnica (como vuelos de verificación o satélites).

En paralelo, naciones o regiones que no querían participar en esta carrera pusieron en marcha zonas libres de armas nucleares a través de tratados como los suscritos en América Latina y el Caribe, el Pacífico Sur, África, el Sudeste Asiático y Asia Central, con

[3] NACIONES UNIDAS, OFICINA DE ASUNTOS DE DESARME. *Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP)*. Disponible en: https://disarmament.unoda.org/es/our-work/weapons-mass-destruction/nuclear-weapons/treaty-non-proliferation-nuclear-weapons (consultado 25/2/2026).

los que se impidió el despliegue, el almacenamiento o la realización de pruebas nucleares en dichos territorios.

Una garantía de seguridad, el New START

Desde que se firmó su primer tratado de limitación de armas hace más de cincuenta años, el 26 de mayo de 1972, suscrito por Richard Nixon y Leonid Brézhnev en Moscú, Rusia y Estados Unidos han reducido significativamente sus arsenales nucleares, aunque las cifras siguen siendo considerables.

En 2025, el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)[4], que alertaba en su informe de que «los arsenales nucleares del mundo se están ampliando y modernizando», estimaba que Rusia tenía 5.459 ojivas nucleares, EE. UU. 5.277 y que China (600) había superado a Francia (290), el Reino Unido (225), India (180) o Pakistán (170) para convertirse en la tercera potencia nuclear. Otros países, como Israel (90) o Corea del Norte (50), han reforzado sus arsenales en los últimos años, y la tentación atómica se extiende por gran parte del planeta.

Algunas naciones, en respuesta al creciente entorno de seguridad cada vez más volátil e imprevisible, contemplan la adquisición de armas nucleares, como plantean los países nórdicos en el debate sobre un «Nordic nuke»[5], Japón o Corea del Sur, y, pese a los ataques y las sanciones, Teherán no ha abandonado sus ambiciones nucleares.

El Tratado New START[6] (Strategic Arms Reduction Treaty - Tratado de Reducción de Armas Estratégicas) fue firmado en 2010 en Praga por los entonces presidentes de Estados Unidos, Barack Obama, y de Rusia, Dmitri Medvédev, tras el fin de la vigencia de tratados previos, como el SORT[7], que limitaban la cantidad de varios tipos de vehículos y cabezas nucleares que ambos países podían poseer. Este último fue

[4] SIPRI. «World nuclear forces». Disponible en: https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/weapons-mass-destruction/world-nuclear-forces (consultado 25/2/2026).
[5] KIRKEGAARD, Jacob Funk. «The time has sadly come for a Nordic nuclear weapon», *EURACTIV*. 30 de enero de 2026. Disponible en: https://www.euractiv.com/opinion/the-time-has-sadly-come-for-a-nordic-nuclear-weapon/ (consultado 25/2/2026).
[6] U. S. DEPARTMENT OF STATE. *New START Treaty*. Disponible en: https://www.state.gov/new-start-treaty (consultado 25/2/2026).
[7] CENTER FOR ARMS CONTROL AND NON-PROLIFERATION. «Fact Sheet: Strategic Offensive Reductions Treaty (SORT)». Disponible en: https://armscontrolcenter.org/fact-sheet-strategic-offensive-reductions-treaty-sort/ (consultado 25/2/2026).

propuesto por el presidente estadounidense Ronald Reagan y finalmente firmado en 1991 por George H. W. Bush con su homólogo soviético, Mijaíl Gorbachov, apenas medio año antes del colapso de la URSS.

El tratado afectó también a algunas de las nuevas exrepúblicas soviéticas, como Bielorrusia, Kazajistán y Ucrania, que renunciaron a sus arsenales nucleares (en el momento del colapso de la Unión Soviética en 1991, Ucrania era la tercera potencia nuclear del planeta con cerca de 3.000 armas nucleares en su territorio)[8]. Su sucesor entró en vigor en febrero de 2011 siendo hasta su desaparición la columna vertebral del control de armas nucleares entre EE. UU. y Rusia, limitando arsenales, facilitando intercambios de datos y estableciendo inspecciones mutuas[9].

El acuerdo limitaba a 1.550 ojivas estratégicas y a un máximo de 700 vectores (misiles balísticos intercontinentales —ICBM—, misiles balísticos lanzados desde submarinos —SLBM— y bombarderos) que cada país podía desplegar, una cantidad seis veces menor que la del primer START, e incluía importantes mecanismos de verificación y transparencia que aportaban estabilidad gracias a la previsibilidad (al impedir aumentos de arsenales inesperados que pudieran exigir respuestas inmediatas) y al acceso a la información, la verificación y el intercambio de datos, que fomentaban la confianza frente al recelo o la fricción que generan la opacidad o el desconocimiento.

En febrero de 2023, el presidente ruso, Vladimir Putin, anunció que suspendía la participación de su país en el tratado debido al apoyo de Washington a Ucrania[10], pero, poco después, el Ministerio de Asuntos Exteriores ruso comunicó que Moscú seguiría respetando los límites del acuerdo hasta el fin de su vigencia en cuanto al número de ojivas que puede desplegar.

[8] WILSON CENTER. «Ukraine and the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons». 15 de octubre de 2018. Disponible en: https://www.wilsoncenter.org/blog-post/ukraine-and-the-treaty-the-non-proliferation-nuclear-weapons (consultado 25/2/2026).
[9] U. S. DEPARTMENT OF STATE. *New START Treaty*. Disponible en: https://www.state.gov/new-start-treaty (consultado 25/2/2026).
[10] BBC NEWs. «Putin anuncia la suspensión del tratado de armas nucleares que firmó con EE. UU. en un discurso en el que demonizó a Occidente». 21 de febrero de 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-64717401 (consultado 25/2/2026).

Llegado este fin, el portavoz del Kremlin, Dmitri Peskov, ha comunicado[11] que Moscú ve la expiración «negativamente» y la lamenta, remarcando que se guiará por los «intereses nacionales», aplicando un «enfoque responsable y atento» hacia la estabilidad nuclear estratégica y que, si hay respuestas «constructivas», podría haber diálogo.

En paralelo, el Ministerio de Exteriores ruso afirmó que podría adoptar «medidas decisivas» de carácter «militar-técnico» para contrarrestar amenazas, pero que, en palabras del ministro de Asuntos Exteriores ruso, Serguéi Lavrov, durante su intervención ante la Duma, se respetarán los límites mientras Estados Unidos, que nunca respondió a la propuesta del presidente ruso, haga lo mismo[12].

En su segundo mandato en la Casa Blanca, el presidente estadounidense, Donald Trump, desestimó la propuesta rusa de prorrogar un año el tratado asegurando, el pasado enero, que «si expira, expira»[13].

El tratado contemplaba únicamente una prórroga, y esta fue formalizada en 2021 entre los entonces presidentes Joe Biden y Vladímir Putin para extender la vigencia cinco años[14], hasta 2026, por lo que una segunda prórroga era inviable jurídicamente. Llegado el último día del tratado, el mandatario estadounidense planteó, en su red social Truth[15], la posibilidad de elaborar un nuevo acuerdo, asegurando que «Estados Unidos es el país más poderoso del mundo… En lugar de prorrogar el "New START" (un acuerdo mal negociado por Estados Unidos que, aparte de todo lo demás, está siendo gravemente violado), deberíamos hacer que nuestros expertos nucleares trabajaran en un tratado nuevo, mejorado y modernizado que pueda durar mucho tiempo en el futuro».

Trump ha defendido, además, públicamente que China debe formar parte de un nuevo pacto ya que «está llevando a cabo un aumento masivo y deliberado de su arsenal

[11] SHARP, Alexandra. «U. S.-Russia New START Nuclear Arms Control Treaty Expires», *Foreign Policy*. 5 de febrero de 2026. Disponible en: https://foreignpolicy.com/2026/02/05/new-start-treaty-nuclear-weapons-control-russia-us/ (consultado 25/2/2026).
[12] SWISSINFO. «Lavrov asegura que Rusia respetará los límites del START III mientras EE. UU. haga lo mismo». 5 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/lavrov-asegura-que-rusia-respetará-los-límites-del-start-iii-mientras-ee.uu.-haga-lo-mismo/90925810 (consultado 25/2/2026).
[13] SANGER, David E. y BROAD, William J. «Nuclear Arms Control Era Comes to End Amid Global Rush for New Weapons», *The New York Times*. 5 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.nytimes.com/2026/02/05/us/politics/new-start-nuclear-arms-control.html (consultado 25/2/2026).
[14] ARMS CONTROL ASSOCIATION. «U. S., Russia Extend New START for Five Years». Marzo de 2021. Disponible en: https://www.armscontrol.org/act/2021-03/news/us-russia-extend-new-start-five-years (consultado 25/2/2026).
[15] Disponible en: https://truthsocial.com/@realDonaldTrump/posts/116019511106186158 (consultado 25/2/2026).

nuclear, con el objetivo de alcanzar un nivel similar al de Estados Unidos y Rusia. Este aumento es opaco y no está sujeto a ninguna limitación en materia de control de armas. Este es el quid de la cuestión y es emblemático del cambio que se ha producido en el entorno estratégico mundial en los últimos 15 años»[16].

Pekín, a través del portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores, Lin Jian[17], ha sido tajante: las fuerzas nucleares chinas «no están en la misma escala» que las de EE. UU. y Rusia, por lo que Pekín no participará «en esta etapa» en negociaciones de desarme nuclear, pero insta a Washington y Moscú a retomar el diálogo y, a corto plazo, a contemplar fórmulas para seguir respetando límites. China también ha reiterado la adopción de una política de «no ser el primero en usar», un llamamiento que ha sido rechazado tanto por Washington como por Moscú.

Para el secretario general de la ONU, António Guterres, el fin de este tratado marca un «momento grave»[18] para la paz y la seguridad globales mientras que la UE destaca que el tratado era una contribución «crucial» a la seguridad internacional y europea, reclamando el retorno a las obligaciones y a las inspecciones, y a la necesidad de mantener un diálogo estratégico y pasos concretos de reducción.

Ante un nuevo orden nuclear, en el que el paraguas de Washington ya no es garantía suficiente, los aliados y socios europeos de Estados Unidos están firmando acuerdos nucleares para garantizar su seguridad, como la «Declaración de Northwood»[19], suscrita en julio de 2025 por el Reino Unido y Francia para logar una cooperación nuclear bilateral sin precedentes en el viejo continente.

[16] U. S. DEPARTMENT OF STATE. «Statement to the Conference on Disarmament». 6 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.state.gov/releases/under-secretary-for-arms-control-and-international-security-affairs/2026/02/statement-to-the-conference-on-disarmament (consultado 25/2/2026).
[17] DE LA CAL, Lucas. «China rechaza formar parte de un nuevo tratado para el control de armas nucleares», *El Mundo*. 5 de febrero de 2026. Disponible en: https://www.elmundo.es/internacional/2026/02/05/69848e03e9cf4a05628b459d.html (consultado 25/2/2026).
[18] UNITED NATIONS. «UN chief warns of 'grave moment' as final US-Russia nuclear arms treaty expires». 4 de febrero de 2026. Disponible en: https://news.un.org/en/story/2026/02/1166892 (consultado 25/2/2026).
[19] UK PRIME MINISTER'S OFFICE. «Northwood Declaration: 10 July 2025 (UK-France joint nuclear statement)». 10 de julio de 2025. Disponible en: https://www.gov.uk/government/news/northwood-declaration-10-july-2025-uk-france-joint-nuclear-statement (consultado 25/2/2026).

Un escenario incierto

En un escenario marcado por la incertidumbre geopolítica, la expiración del New START no significa que desaparezca completamente toda la arquitectura de control, queda una base mínima pero fundamental, el NPT. Firmado en 1968, sigue vigente y siendo para la mayoría de los Estados la clave del compromiso global de no proliferación, del acceso a usos pacíficos de esta energía y del difuso objetivo de avanzar hacia el desarme.

El problema es que no fija límites concretos a los arsenales nucleares, funcionando más como marco jurídico o diplomático, y no evitará que, aunque siga en vigor, se cierre una era de medio siglo de control de armas entre potencias que, como China, Francia o el Reino Unido, no han ratificado el TPNW (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons)[20].

El fin del New START no es un fenómeno aislado, se enmarca en una reconfiguración más amplia de la política exterior y de seguridad estadounidense que incluye, entre otras decisiones de impacto global, la de retirarse de 66 organismos internacionales que incluyen 31 vinculados al sistema de la ONU, así como diversas convenciones y agencias, como la de la Organización Mundial de la Salud o el Acuerdo de París sobre cambio climático, «ya que no sirven a los intereses estadounidenses»[21].

Este giro bajo la política «Estados Unidos primero» ha quedado patente con la adopción de la nueva *Estrategia de Defensa Nacional* (NDS)[22], del 23 de enero de 2026, texto que supone un giro doctrinal significativo al priorizar la defensa de intereses nacionales y en la disuasión militar sólida, en lugar de liderar o sostener normas globales de seguridad colectiva, que reconoce explícitamente la coexistencia en un entorno caracterizado por la rivalidad entre grandes potencias y la erosión de mecanismos tradicionales de gobernanza global, en el que pide redistribución de responsabilidades entre aliados y en

[20] UNITED NATIONS, OFFICE FOR DISARMAMENT AFFAIRS. «Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons». Disponible en: https://disarmament.unoda.org/en/our-work/weapons-mass-destruction/nuclear-weapons/treaty-prohibition-nuclear-weapons (consultado 25/2/2026).
[21] THE WHITE HOUSE. «Hoja Informativa: El presidente Donald J. Trump retira a Estados Unidos de organizaciones internacionales contrarias a los intereses de Estados Unidos». 7 de enero de 2026. Disponible en: https://www.state.gov/translations/spanish/hoja-informativa-el-presidente-donald-j-trump-retira-a-estados-unidos-de-organizaciones-internacionales-contrarias-a-los-intereses-de-estados-unidos (consultado 25/2/2026).
[22] DEPARTMENT OF WAR. *2026 National Defense Strategy*. 23 de enero de 2026. Disponible en: https://media.defense.gov/2026/Jan/23/2003864773/-1/-1/0/2026-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY.PDF (consultado 25/2/2026).

el que afirma el compromiso en mantener un disuasivo arsenal nuclear moderno y robusto que pueda enfrentar amenazas definidas por Washington. En este marco, la ausencia del New START encaja con la lógica de una postura defensiva más centrada en la competencia estratégica, la fuerza militar, la disuasión y alianzas selectivas, que en la gestión cooperativa de riesgos, como el nuclear.

La percepción de unos EE. UU. menos comprometido con el orden multilateral —del que han sido garantes desde mediados del siglo pasado— y ajenos a convenciones o reglas de desarme puede incitar a otros países a reevaluar sus propias estrategias de seguridad, ya sean potencias nucleares, como Rusia o una China en auge, o aquellos que quieren serlo o aún no lo son[23].

Este vacío de liderazgo y normativo puede plantear riesgos de proliferación a largo plazo, por ambición y por incertidumbre, al aumentar la dependencia de las capacidades nucleares y convencionales como herramientas de política exterior y disuasión en un entorno geopolítico más competitivo, polarizado, menos institucionalizado y con mayores riesgos estratégicos e inestabilidad por la malinterpretación o la desconfianza entre los actores en liza.

Cualquier nuevo tratado de limitación nuclear que pretenda evitar tensiones estratégicas durante décadas, como el New START, será un proceso «largo y difícil», y a corto y medio plazo resulta poco probable un entendimiento a tres bandas entre Washington, Moscú y Pekín pero, lo que no parece imposible, es que se alcancen acuerdos bilaterales.

El reto será lograr una infraestructura de confianza mínima en una era de «imprevisibilidad» donde las reglas desaparecen y en la que la diplomacia puede verse relegada. Deberá, para ello, recuperar cuestiones básicas en seguridad nuclear como el intercambio transparente de datos e información, la comunicación institucional y una cooperación fluida, límites creíbles y respetados como también la implicación, confianza y respeto entre los partícipes, que deberían ser todos los países con capacidad nuclear y los que podrían tenerla en el futuro. También deberá actualizar su enfoque para incluir

[23] BULLETIN OF THE ATOMIC SCIENTISTS. «How nuclear submarines could pave the way for nuclear weapons in South Korea». 12 de diciembre de 2025. Disponible en: https://thebulletin.org/2025/12/how-nuclear-submarines-could-pave-the-way-for-nuclear-weapons-in-south-korea/ (consultado 25/2/2026).

y limitar las nuevas tecnologías, como los sistemas autónomos o los misiles hipersónicos. Un ejemplo evidente es Rusia, que ya ha probado en combate armas no limitadas por el New START como el misil balístico hipersónico «Oréshnik».

Con menos barreras para la acumulación y modernización de arsenales y mayores dificultades para establecer normas universales sobre armas nucleares y proliferación, como mal presagio en el horizonte, valorar la relevancia histórica de mecanismos como New START es difícil.

Aunque no eliminaron las armas nucleares ni evitaron todas las crisis, sí crearon un régimen internacional que logró su limitación combinando disuasión, transparencia, control, supervisión, diplomacia y, fundamentalmente, confianza. La existencia de tratados, inspecciones y canales de comunicación redujo la probabilidad de escaladas accidentales y ayudó a estabilizar la relación entre potencias rivales. Hoy la rivalidad sigue, con más actores y más incertidumbre, un multiplicador de riesgo que hace necesario lograr un orden compartido y aceptado para el control de la proliferación y uso del arma más letal del mundo.

Este nuevo entorno, carente de previsibilidad, transparencia y límites verificables entre las dos mayores potencias nucleares, abre un escenario de competencia sin restricciones formales, donde la disuasión vuelve a descansar más en la capacidad creíble, la resiliencia de las fuerzas y la claridad doctrinal que en marcos jurídicos compartidos y respetados.

La erosión de los mecanismos de verificación y diálogo incrementa el riesgo de errores de cálculo, escaladas no intencionadas y dinámicas de acción-reacción, especialmente en un contexto de modernización de arsenales y proliferación de nuevos sistemas como los vectores hipersónicos. En este contexto, la preparación estratégica, la coordinación con aliados y la recuperación, o reinvención de instrumentos de confianza mutua no son opciones accesorias, son elementos centrales para preservar la estabilidad que facilitaron acuerdos como los START.

*David Corral Hernández**
Periodista RTVE

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

61/2026 1 de junio de 2026



Tomás García-Figueras *

Los puertos españoles como infraestructura crítica para la autonomía energética europea: el caso del hidrógeno verde

Los puertos españoles como infraestructura crítica para la autonomía energética europea: el caso del hidrógeno verde

Resumen:

La transición energética europea ha situado al hidrógeno verde en el centro de la estrategia de autonomía frente a la dependencia de los combustibles fósiles.
El plan REPowerEU establece un objetivo de veinte millones de toneladas de hidrógeno renovable para 2030, una ambición que exige infraestructuras de producción, almacenamiento y distribución a una escala sin precedentes.
Este artículo analiza el papel estratégico de los puertos españoles como eslabones habilitadores de esa cadena de valor: no solo como meros puntos de atraque, sino como nodos donde convergen la generación renovable, la capacidad industrial heredada del sector fósil y los corredores de exportación hacia el centro de Europa.
Se examinan los principales *hubs* portuarios del hidrógeno en España, el estado del corredor H2Med, los riesgos regulatorios, competitivos y de infraestructura que amenazan la ventana de oportunidad española, y la dimensión de seguridad y defensa que convierte a estos puertos en infraestructuras críticas de primer orden.
La tesis central sostiene que convertir los puertos españoles en *hubs* de hidrógeno verde no es solo una política energética, sino una política de seguridad nacional cuyo resultado determinará la posición de España en el nuevo mapa energético del siglo XXI.

Palabras clave:

Hidrógeno verde, puertos, infraestructura crítica, autonomía energética, H2Med, transición energética, seguridad energética.

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

Spanish ports as critical infrastructure for European energy autonomy: The case of green hydrogen

Abstract:

Europe's energy transition has placed green hydrogen at the core of its strategy to overcome fossil fuel dependency. The REPowerEU Plan sets a target of twenty million tonnes of renewable hydrogen by 2030, demanding unprecedented infrastructure for production, storage and distribution. This paper examines the strategic role of Spanish ports as the enabling link in that value chain: not as mere berthing points, but as nodes where renewable generation, industrial legacy from the fossil sector, and export corridors towards Central Europe converge. The main Spanish hydrogen port hubs are assessed alongside the H2Med corridor, and the regulatory, competitive and infrastructural risks threatening Spain's window of opportunity. The security and defence dimension that renders these ports critical infrastructure of the first order is also addressed. The central argument holds that transforming Spanish ports into green hydrogen hubs is not merely energy policy, but national security policy whose outcome will determine Spain's position in the new energy map of the twenty-first century.

Keywords:

Green hydrogen, ports, critical infrastructure, energy autonomy, H2Med, energy transition, energy security.

Introducción: más allá de la molécula

Antes de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, la Unión Europea importaba más del cuarenta por ciento de su gas natural de Rusia. Aquella dependencia, que durante décadas se había considerado un pilar de estabilidad geopolítica bajo la premisa del beneficio mutuo, se reveló como una vulnerabilidad estratégica de primer orden cuando Moscú utilizó el suministro energético como instrumento de presión.

La crisis resultante obligó a Bruselas a reconfigurar de urgencia su arquitectura energética, y el plan REPowerEU, aprobado en mayo de 2022, cristalizó esa voluntad con una cifra que condensaba toda la ambición: veinte millones de toneladas de hidrógeno renovable para 2030, de las cuales diez debían producirse dentro de las fronteras comunitarias y otras diez importarse de socios fiables[1].

La magnitud del reto se aprecia al considerar que la producción mundial actual de hidrógeno ronda los noventa y cinco millones de toneladas anuales, de las cuales apenas el uno por ciento es de origen renovable[2].

El hidrógeno verde —obtenido mediante electrólisis del agua utilizando electricidad de origen renovable— no emite dióxido de carbono en su producción, a diferencia del hidrógeno convencional derivado del gas natural o el carbón.

Pero el hidrógeno verde no es solo una molécula, es un vector geoeconómico cuyo dominio redistribuirá poder entre las naciones que lo produzcan, las que lo transporten y las que lo consuman. Y en esa redistribución, los puertos ocupan una posición decisiva: son el cuello de botella físico que determina quién capta los flujos del nuevo mapa energético y quién queda relegado a la condición de cliente[3].

España, con uno de los mayores potenciales de generación renovable de Europa Occidental, una red de cuarenta y seis puertos de interés general y una posición geográfica que la convierte en una bisagra natural entre el norte de África y el centro del

[1] COMISIÓN EUROPEA. *REPowerEU Plan*, COM(2022) 230 final. 18 de mayo de 2022.
[2] AGENCIA INTERNACIONAL DE LA ENERGÍA (AIE). *Global Hydrogen Review* 2024. Septiembre de 2024.
[3] ESCRIBANO, Gonzalo. «Una diplomacia europea del Hidrógeno 2.0: alineando la ambición climática y la seguridad energética», *Real Instituto Elcano*, ARI 66/2023. Octubre de 2023.

continente, parte con ventajas competitivas difíciles de replicar. Pero las ventajas no ejecutadas se disipan.

El 28 de enero de 2026, la vicepresidenta tercera del Gobierno y ministra para la Transición Ecológica, Sara Aagesen, anunció que el Consejo de Ministros aprobaría en los próximos meses el anteproyecto de ley del hidrógeno verde, pieza legislativa que España aún no posee, pese a haber movilizado más de tres mil millones de euros en ayudas al hidrógeno renovable[4]. En la misma jornada, el consejero delegado de Enagás, Arturo Gonzalo, pronosticó que 2026 será «el gran año del despegue del hidrógeno»[5].

Ambas declaraciones, formuladas en el 4.º Día del Hidrógeno de Enagás —con la participación telemática de Teresa Ribera, ahora vicepresidenta ejecutiva de la Comisión Europea para una Transición Limpia, Justa y Competitiva—, enmarcan el momento de inflexión que atraviesa el sector: la distancia entre la ambición declarada y la infraestructura operativa sigue siendo enorme, pero los compromisos financieros y regulatorios empiezan a adquirir masa crítica.

La cuestión es si España convierte sus puertos en *hubs* energéticos a tiempo —o si la oportunidad migrará a competidores con mayor velocidad de ejecución—.

El hidrógeno verde como vector estratégico

Economía del hidrógeno: cifras y escala del desafío

La producción global de hidrógeno se sitúa en torno a noventa y cinco millones de toneladas anuales, destinadas mayoritariamente al refinado de petróleo y a la fabricación de amoniaco para fertilizantes. Aproximadamente el noventa y seis por ciento de ese hidrógeno se obtiene a partir de combustibles fósiles —gas natural, carbón o petróleo—, lo que genera alrededor de novecientos millones de toneladas de dióxido de carbono al año, una cifra equivalente a las emisiones combinadas de Reino Unido e Indonesia[6].

[4] MITECO. «Sara Aagesen anuncia un anteproyecto de ley para afianzar el hidrógeno…», nota de prensa. 28 de enero de 2026.
[5] ENAGÁS. «El 4.º Día del Hidrógeno de Enagás confirma el despegue del hidrógeno verde», nota de prensa. 28 de enero de 2026.
[6] Véase nota 2.

Ampliar la producción de hidrógeno verde —en el sentido regulatorio de hidrógeno renovable (RFNBO[7])— desde menos del uno por ciento actual hasta las cifras que demanda REPowerEU constituye un desafío industrial sin parangón en la historia reciente, que exige inversiones masivas en capacidad de electrólisis, generación renovable adicional, infraestructura de transporte e instalaciones de almacenamiento.

Los compromisos financieros ya movilizados ofrecen una medida de la escala: a nivel global, los proyectos de hidrógeno anunciados superan los ciento diez mil millones de dólares; solo en Europa, durante 2025, se anunciaron compromisos por varios miles de millones de euros[8].

España, por su parte, aspira a instalar doce gigavatios de capacidad de electrólisis para 2030 —conforme a los objetivos triplicados anunciados por el Gobierno—, y los resultados de la manifestación de interés (*call for interest*) lanzada por la Alianza H2Med en 2024 revelaron que España podría exportar 1,22 millones de toneladas anuales de hidrógeno verde en 2030[9]. Estas cifras no son proyecciones académicas; son compromisos empresariales respaldados por estudios de ingeniería y evaluaciones de impacto ambiental en curso.

El nuevo mapa energético: del eje este-oeste al corredor sur-norte

La geopolítica energética europea vivió durante décadas bajo un paradigma definido por un eje este-oeste: gas natural ruso fluyendo hacia Europa Central a través de gasoductos que atravesaban Ucrania, Bielorrusia, el Báltico y Turquía.

El hidrógeno verde introduce un paradigma radicalmente distinto, un corredor sur-norte, en el que la energía renovable del Mediterráneo y el norte de África se transforma en hidrógeno y fluye hacia los centros industriales de Alemania, los Países Bajos y el norte de Francia[10]. En este nuevo mapa, España deja de ser una isla energética —como lo fue durante décadas respecto al gas, con la paradoja de contar con seis plantas de

[7] RFNBO: Renewable Fuels of Non-Biological Origin (en español, combustibles renovables de origen no biológico).
[8] Véase nota 5.
[9] ENAGÁS. «H2Med: resultados del Call for Interest». Febrero de 2025. España podría exportar 1,22 millones de toneladas anuales de hidrógeno verde en 2030.
[10] INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA). *Geopolitics of the Energy Transformation*: *The Hydrogen Factor*. 2022.

regasificación que apenas conectaban con el mercado continental— para aspirar a convertirse en un *hub* de exportación energética.

La columna vertebral de esa aspiración es el corredor H2Med, reconocido como proyecto de interés común (PCI) de la Unión Europea. Se compone de dos infraestructuras principales: la conexión terrestre CelZa, de doscientos cuarenta y ocho kilómetros, entre Celorico da Beira (Portugal) y Zamora (España); y la conexión submarina BarMar, de cuatrocientos cincuenta y cinco kilómetros, entre Barcelona y Marsella.

El corredor H2Med combina CelZa y BarMar; BarMar está diseñado para transportar en torno a 2 millones de toneladas al año, y el conjunto del corredor podría alcanzar 2,75 millones de toneladas al año[11].

La iniciativa *European Hydrogen Backbone* (EHB), que agrupa a más de treinta operadores de redes de transporte, prevé una red paneuropea de 28.000 kilómetros de hidroductos operativa en 2030 y de 53.000 kilómetros en 2040, con una inversión estimada de entre ochenta mil y ciento cuarenta y tres mil millones de euros.

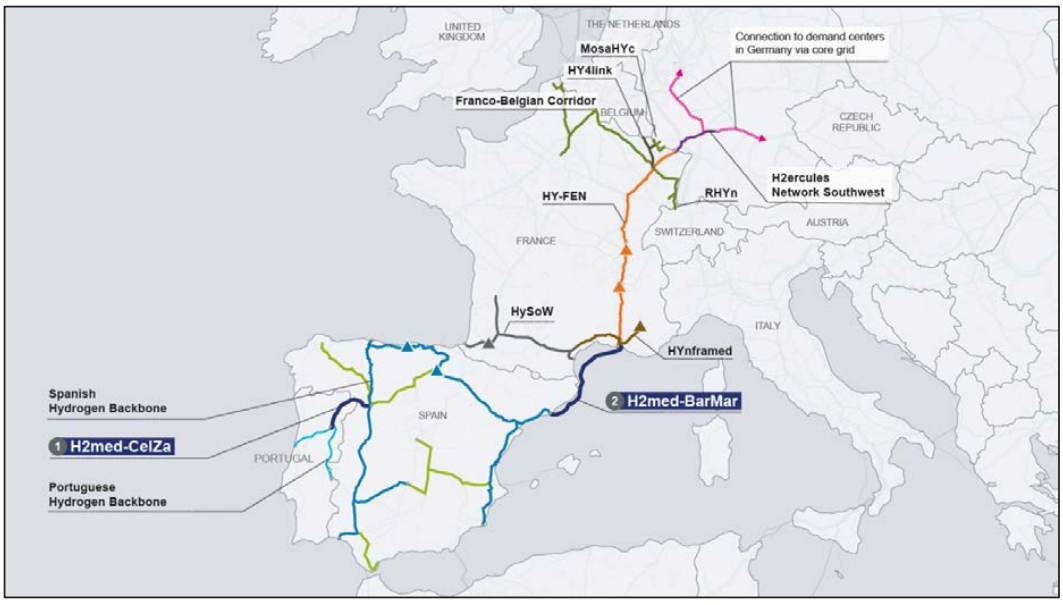


Figura 1. Mapa del corredor H2Med y sus infraestructuras asociadas: CelZa, BarMar y las conexiones con las redes troncales de hidrógeno de Francia y Alemania.
Fuente: H2Med Project (https://h2medproject.com) (consultado 15/4/2026).

[11] ENAGÁS. H2med – *Europe's first major hydrogen corridor*, ficha del proyecto (capacidad BarMar 2 Mt/año; capacidad CelZa 0,75 Mt/año).

Los hitos institucionales se han sucedido con notable rapidez. En julio de 2025, se constituyó la sociedad conjunta del proyecto BarMar, con participación de Enagás (50 %), NaTran (33,3 %) y Teréga (16,7 %), y se nombró a Francisco de la Flor como consejero delegado (CEO)[12].

El 29 de agosto de 2025, el Consejo de Ministros franco-alemán, celebrado bajo la presidencia del presidente francés y el canciller alemán, calificó a H2Med como «proyecto emblemático» e incluyó el apoyo al corredor en la Agenda Económica Franco-Alemana[13].

El 24 de septiembre de 2025, la Alianza H2Med alcanzó cuarenta y nueve miembros —entre ellos Repsol, BP, Acciona, EDPR, Moeve, EnBW, Uniper e Ineos— durante un evento celebrado en Berlín, con presencia de representantes gubernamentales de Alemania, España, Francia y Portugal y de la Comisión Europea[14].

La financiación europea también se ha concretado: el 30 de enero de 2025, la Agencia Ejecutiva CINEA aprobó el 100 % de los fondos solicitados al Mecanismo Conectar Europa (CEF), por un total de 75,8 millones de euros, destinados a estudios de ingeniería, prospecciones marinas y evaluaciones de impacto ambiental[15].

Los estudios geofísicos, completados en noviembre de 2025, confirmaron la viabilidad técnica de la ruta submarina de BarMar, y la entrada en operación comercial se ha fijado para el año 2032.

Competencia global: la ventana de oportunidad no es eterna

España no opera en el vacío. Marruecos, con costes laborales inferiores y acuerdos bilaterales con Alemania, aspira a convertirse en el exportador preferente del sur del

[12] ENAGÁS. «Constitución de la sociedad del proyecto BarMar», nota de prensa. 3 de julio de 2025. Participación: Enagás 50 %, NaTran 33,3 %, Teréga 16,7 %. CEO: Francisco de la Flor.
[13] Bundesregierung (Gobierno Federal de Alemania), «Franco-German Economic Agenda», 29 de agosto de 2025 (*25th Franco-German Council of Ministers*).
[14] Alianza H2Med, comunicado del evento de Berlín, 24 de septiembre de 2025. Cuarenta y nueve miembros confirmados.
[15] AGENCIA EJECUTIVA EUROPEA DE CLIMA, Infraestructuras y Medio Ambiente (CINEA). «CEF Energy: €1.25 billion allocated to 41 cross-border energy infrastructure projects». 29 de enero de 2025; y ENAGÁS. «€75.8 million … announced by CINEA on 30 January … for the first axes of the Spanish Hydrogen Backbone and H2Med studies», nota de prensa. 7 de febrero de 2025.

Mediterráneo. Australia, Arabia Saudí y Chile desarrollan megaproyectos orientados a los mercados asiático y europeo.

Y China, que ya lidera la capacidad instalada de electrolizadores, podría dominar también su fabricación, replicando el patrón exhibido en paneles solares y baterías[16].

La ventaja española —sol abundante, infraestructura portuaria consolidada, proximidad a los mercados europeos— es real, pero no eterna, y su materialización depende de la velocidad de ejecución.

Los puertos españoles: de nodos logísticos a *hubs* energéticos

Ventaja heredada: infraestructura fósil reconvertible

El sistema portuario español gestionó 558 millones de toneladas de mercancías en 2024 a través de cuarenta y seis puertos de interés general[17].

El Plan de Inversiones Portuarias 2025-2029 del Ministerio de Transportes prevé destinar más de 7.000 millones de euros a la modernización de estas infraestructuras, con 1.617 millones de euros presupuestados solo para 2026[18].

Lo relevante para la economía del hidrógeno es que estos puertos no parten de cero: décadas de gestión de hidrocarburos, gas natural licuado y productos químicos han generado capacidades logísticas, protocolos de seguridad, infraestructuras de almacenamiento y conexiones intermodales que constituyen activos directamente transferibles a la cadena de valor del hidrógeno y sus derivados —amoníaco verde, metanol verde, combustibles sintéticos—.

Las terminales de GNL, las galerías de tuberías que conectan muelles con refinerías, la experiencia en manipulación de sustancias peligrosas y la disponibilidad de suelo industrial con acceso a la red eléctrica conforman un ecosistema que reduce

[16] Véase nota 9.
[17] PUERTOS DEL ESTADO. «Puertos del Estado lanza el Anuario Estadístico 2024…». 1 de octubre de 2025.
[18] MINISTERIO DE TRANSPORTES Y MOVILIDAD SOSTENIBLE. Plan de inversiones en infraestructuras portuarias 2025-2029. Enero de 2025. Inversión prevista superior a 7.000 millones de euros.

drásticamente los plazos y costes de implantación frente a la construcción desde cero (*greenfield)*[19].

Mapa portuario del hidrógeno español: cinco nodos estratégicos

Cinco puertos españoles concentran las iniciativas más avanzadas en materia de hidrógeno verde, cada uno con un perfil estratégico diferenciado y complementario.

Valencia. El puerto de Valencia ha sido pionero en demostrar la viabilidad operativa del hidrógeno en entornos portuarios de alta intensidad. El proyecto H2PORTS, financiado por la Comisión Europea a través del programa Clean Hydrogen Partnership, celebró su conferencia final el 3 de diciembre de 2025, en la que presentaron los resultados de años de pruebas en operaciones reales con una máquina apiladora de contenedores (ReachStacker), desarrollada por Hyster-Yale y una cabeza tractora 4 × 4, fabricada por Atena; ambas, propulsadas por pila de combustible de hidrógeno.

El recinto valenciano se ha convertido en uno de los primeros puertos del mundo en operar diariamente con maquinaria portuaria de manipulación de contenedores alimentada exclusivamente por hidrógeno. El puerto cuenta, además, con la primera estación de repostaje de hidrógeno (hidrogenera) operativa en un recinto portuario europeo, instalada en el muelle Xità.

Los resultados del piloto han sido calificados como «satisfactorios» por sus coordinadores y la Autoridad Portuaria ha integrado el hidrógeno en sus planes de contingencia, eliminando las barreras regulatorias internas para su manejo[20].

Valencia no produce hidrógeno a gran escala, pero ha resuelto la pregunta previa: ha demostrado que la tecnología funciona en las condiciones reales de una terminal que opera las veinticuatro horas del día, los trescientos sesenta y cinco días del año.

[19] El término *greenfield* designa en el ámbito industrial y de inversiones un proyecto que se desarrolla desde cero en un emplazamiento sin infraestructura previa, por oposición a *brownfield*, que aprovecha instalaciones existentes.
[20] FUNDACIÓN VALENCIAPORT. «El puerto de Valencia presenta los resultados de H2PORTS, el mayor proyecto piloto europeo de maquinaría portuaria propulsada por hidrógeno». 3 de diciembre de 2025. www.fundacion.valenciaport.com (consultado 15/4/2026).

Bilbao. El puerto de Bilbao se posiciona como un *hub* de exportación de hidrógeno renovable hacia el norte de Europa, articulado en torno al Corredor Vasco del Hidrógeno (BH2C), una colaboración impulsada por Petronor para descarbonizar los sectores energético, industrial y de movilidad del País Vasco.

La firma de un memorando de entendimiento entre los puertos de Bilbao, Ámsterdam y Duisburgo establece una ruta directa de suministro hacia los Países Bajos y la región industrial del Rin-Ruhr[21].

En el marco del programa IPCEI Hy2Use, el proyecto Bilbao Large Scale prevé la instalación de un electrolizador de 100 MW en la refinería de Petronor en Muskiz, con producción prevista de hasta 15.000 toneladas de hidrógeno verde al año y entrada en operación prevista hacia el final de la década.

Estudios del Instituto Orkestra-Deusto han identificado el potencial del puerto bilbaíno como nodo logístico integral para el hidrógeno, aprovechando su experiencia en graneles líquidos y su conectividad marítima con el arco atlántico[22].

Tarragona. Aspira a convertirse en el punto de salida natural del hidrógeno producido en el nordeste peninsular —Aragón y Castilla y León— hacia el corredor H2Med y los mercados mediterráneos.

Su proximidad al polo petroquímico más importante de la Península Ibérica, con una demanda industrial local de hidrógeno que hará «imprescindible» la presencia de esta molécula, según la propia Autoridad Portuaria, le confiere un doble papel: productor de hidrógeno renovable y facilitador de su logística de importación y exportación.

[21] PUERTO DE BILBAO. «El Puerto de Bilbao, Duisport y el Puerto de Ámsterdam anuncian el desarrollo de un corredor intra europeo para el hidrógeno renovable», nota de prensa. 16 de noviembre de 2023. www.bilbaoport.eus/noticias (consultado 15/4/2026).

[22] LARREA BASTERRA, Macarena y TXAPARTEGI TRIGUEROS, Jokin. *Potencial del puerto de Bilbao en el transporte de hidrógeno*. Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad / Fundación Deusto. 2025. www.orkestra.deusto.es (consultado 15/4/2026).

La Vall de l'Hidrogen de Catalunya y Enagás han presentado un proyecto para construir una red confinada de hidrógeno que conecte los polígonos Norte y Sur con el recinto portuario, con posibilidad de enlace con la red troncal Barcelona-Marsella[23].

Su ubicación geográfica le permite, además, captar flujos de hidrógeno procedentes del norte y oeste de África y de Oriente Próximo.

Cartagena. Reúne las condiciones para ser uno de los primeros puertos españoles en operar con hidrógeno verde a escala industrial.

Repsol ha anunciado la instalación de un electrolizador de 100 MW en su refinería de Cartagena, incluido en el programa IPCEI Hy2Use, y el puerto ha llevado a cabo la primera carga de biometano por parte de Enagás.

La Autoridad Portuaria dispone de suelo industrial con acceso a energía eléctrica, agua y conexiones con los muelles mediante galerías de tuberías, y participa en asociaciones y proyectos innovadores de hidrógeno verde y captura de CO_2 a través de PortLab.

La ubicación estratégica del puerto, combinada con el alto potencial solar del sureste español, permite ofrecer —según la Autoridad Portuaria— condiciones competitivas de suministro renovable para producir y exportar hidrógeno verde y derivados hacia el norte de Europa[24].

Huelva. El puerto de Huelva ha firmado un protocolo con Iberdrola para impulsar la producción de hidrógeno verde en las cercanías del puerto exterior, en Palos de la Frontera, con el objetivo de abastecer tanto a la industria local como al sector del transporte y las operaciones portuarias.

Su Plan Estratégico 2023-2030, con visión 2050, sitúa la conversión en *hub* de hidrógeno verde del sur de Europa como uno de sus tres ejes estratégicos, junto con el posicionamiento como puerto logístico intermodal y la sostenibilidad.

[23] Autoridad Portuaria de Tarragona, intervención en Renmad Hidrógeno 2025, Zaragoza, 12 de marzo de 2025.
[24] EUROPA PRESS. «El Puerto de Cartagena presenta su estrategia para impulsar el hidrógeno verde en la World Hydrogen Week 2025» (Cartagena/Copenhague). Murcia, 8 de octubre de 2025.

Huelva, que junto con el Campo de Gibraltar, concentra el 40 % del consumo nacional de hidrógeno gris, compite por captar la producción de hidrógeno verde asociada al enorme potencial de generación solar de Andalucía y por transformarla en amoníaco verde exportable[25].

La provincia acogió el III Congreso Nacional de Hidrógeno Verde, del 4 al 6 de febrero de 2026, que reunió a más de 1.200 asistentes y 450 empresas, consolidando su papel como referente del sector.

Clústeres industriales como catalizadores

El Consejo de Ministros asignó, en el marco del programa IPCEI Hy2Use, 794 millones de euros a siete proyectos españoles de producción y uso intensivo de hidrógeno renovable.

Cinco de ellos incluyen electrolizadores de potencia igual o superior a 100 MW, localizados en entornos portuarios e industriales de Andalucía, Asturias, Castilla-La Mancha, País Vasco y Murcia, con una capacidad agregada de 652 MW de electrólisis y la sustitución prevista de más de 17.000 toneladas anuales de hidrógeno fósil por moléculas renovables[26].

A esta inversión se suman las bases reguladoras del programa PORT-EOLMAR, publicadas en el *BOE* en diciembre de 2025, que canalizan fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para adaptar físicamente la infraestructura portuaria al despliegue de la eólica marina y las renovables marinas[27].

El concepto que subyace a estas iniciativas es el de «valle del hidrógeno»: un ecosistema integrado donde la producción de hidrógeno, su almacenamiento, el consumo industrial y la exportación se concentran en un mismo ámbito geográfico, con el puerto como nexo

[25] AUTORIDAD PORTUARIA DE HUELVA. Plan Estratégico 2023-2030 con horizonte 2050. Protocolo con Iberdrola para producción de hidrógeno verde en Palos de la Frontera. Sede del III Congreso Nacional de Hidrógeno Verde (4-6 de febrero de 2026).
[26] CONSEJO DE MINISTROS. *BOE*-A-2024-14084, Real Decreto 663/2024 de 9 de julio, IPCEI Hy2Use. Asignación de 794 millones de euros a siete proyectos españoles. Capacidad agregada: 652 MW de electrólisis.
[27] *BOE*. Orden TED/1488/2025, de 17 de diciembre, bases reguladoras del programa PORT-EOLMAR de ayudas para adaptación de infraestructura portuaria al despliegue de renovables marinas. Financiación: PRTR/NextGenerationEU.

entre la generación renovable del traspaís (o *hinterland*[28]) y la demanda de los mercados internacionales.

Riesgos y cuellos de botella: lo que puede salir mal

Riesgo regulatorio

España carece todavía de una ley específica de hidrógeno. El anteproyecto anunciado el 28 de enero de 2026 debe recorrer un itinerario legislativo que incluirá la consulta pública, el informe del Consejo de Estado, la aprobación en Consejo de Ministros y la tramitación parlamentaria, un proceso que raramente se completa en menos de 12 a 18 meses.

Mientras tanto, la planificación eléctrica prioriza 12 GW de electrólisis para 2030, pero los concursos de capacidad de acceso a la red eléctrica —imprescindibles para que los electrolizadores puedan conectarse al sistema— avanzan con lentitud.

El acto delegado europeo sobre RFNBO, que establece requisitos de adicionalidad, correlación temporal y geográfica para la electricidad utilizada en la electrólisis, ha incrementado la complejidad regulatoria, que varios promotores señalan como fuente de incertidumbre inversora[29].

A escala continental, las diferencias de enfoque entre Estados miembros —Francia prioriza la autosuficiencia nuclear, Alemania apuesta por la importación masiva, España se posiciona como exportador— generan barreras potenciales a la integración de un mercado europeo del hidrógeno verdaderamente fluido.

Riesgo infraestructural

La red troncal de hidrógeno en España, cuyo desarrollo provisional ha sido encomendado a Enagás[30], se encuentra en fase de participación pública —con previsión de conclusión

[28] El término *hinterland,* de origen alemán (literalmente «tierra de atrás»), designa en geografía económica y logística portuaria el área de influencia terrestre de un puerto: la zona interior desde la cual capta mercancías para exportar y hacia la cual distribuye las que importa.
[29] Véase nota 3.
[30] MITECO. «El Gobierno autoriza provisionalmente a Enagás a desarrollar las redes de hidrógeno reconocidas como Proyecto de Interés Común europeo». 30 de julio de 2024.

en 2026— y no será operativa antes de 2030. Si los puertos comienzan a producir hidrógeno verde antes de que existan las conducciones necesarias para evacuarlo hacia los centros de consumo, el vector quedará literalmente «atrapado» en los muelles.

El problema se agrava en el ámbito ferroviario: los accesos a los puertos españoles requieren una inversión estimada de 950 millones de euros, según el Observatorio del Transporte[31], y, sin conexiones ferroportuarias eficientes el transporte terrestre de hidrógeno y de sus derivados dependerá exclusivamente de la carretera, con las limitaciones de capacidad y seguridad que ello conlleva.

Por último, la saturación de las redes eléctricas de distribución —el mismo problema que ya frena las instalaciones fotovoltaicas en el sur peninsular— podría convertirse en un factor limitante para la electrólisis a gran escala si no se amplía la capacidad de evacuación.

Riesgo competitivo

Róterdam se ha proclamado «puerto del hidrógeno de Europa» y avanza en la construcción de terminales de importación y en la reconversión de sus infraestructuras de gas. Marsella-Fos, en el otro extremo del corredor BarMar, desarrolla su propio ecosistema de hidrógeno en la zona industrial del golfo de Fos. Tánger-Med, en Marruecos, combina costes laborales inferiores con acuerdos bilaterales de suministro de hidrógeno verde firmados directamente con Alemania, lo que podría desviar inversiones europeas hacia la orilla sur del Mediterráneo. En el ámbito tecnológico, China no solo es ya el mayor productor mundial de hidrógeno por electrólisis alcalina, sino que domina la cadena de fabricación de electrolizadores, lo que plantea el riesgo de que Europa, además de llegar tarde a la producción, acabe importando también la tecnología necesaria para producir.

[31] OBSERVATORIO DEL TRANSPORTE Y LA LOGÍSTICA EN ESPAÑA. *Informe anual 2025*. Accesos ferroviarios a puertos: necesidad de inversión estimada en 950 millones de euros.

Riesgo de seguridad

El hidrógeno, el amoníaco verde y el metanol verde presentan perfiles de riesgo distintos a los de los combustibles fósiles convencionales.

El amoníaco es tóxico y corrosivo; el hidrógeno, extremadamente inflamable con un rango de ignición muy amplio y una llama invisible; el metanol, inflamable con toxicidad aguda.

La manipulación a gran escala de estas sustancias en entornos portuarios de alta densidad operativa requerirá protocolos de seguridad específicos, formación especializada del personal y planes de emergencia; en suma, exigirá zonificación y preparación operativa antes del escalado.

El estudio AIHRE, financiado con fondos FEDER del programa POCTEP 2021-2027, ha concluido que los puertos necesitarán infraestructuras resistentes al entorno marino, normativas claras y una colaboración intensa entre actores públicos y privados para gestionar con seguridad estos nuevos vectores energéticos[32].

La dimensión estratégica: puertos, defensa y soberanía energética

La transposición de la Directiva NIS2[33] y de la Directiva de Resiliencia de las Entidades Críticas (CER)[34] al ordenamiento jurídico español reforzará la consideración de los puertos como infraestructuras críticas, con obligaciones específicas en materia de ciberseguridad, protección física y continuidad operativa.

Un puerto que produce, almacena y distribuye hidrógeno verde se convierte en una infraestructura de doble uso —civil y estratégico— cuya interrupción tendría consecuencias no solo logísticas, sino también energéticas y, por extensión, de seguridad nacional.

La dimensión de defensa no es anecdótica.

[32] AIHRE (Análisis e Impulso del H_2 Renovable en la región POCTEP) / Ariema Energía y Medioambiente. Estudio sobre hidrógeno renovable en puertos. Proyecto de cooperación transfronteriza España-Portugal (POCTEP) 2021-2027.
[33] Directiva (UE) 2022/2555 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva NIS2), de 14 de diciembre de 2022.
[34] Directiva (UE) 2022/2557 del Parlamento Europeo y del Consejo (Directiva de Resiliencia de las Entidades Críticas, CER), de 14 de diciembre de 2022.

La OTAN y la Unión Europea exploran activamente el empleo de combustibles sintéticos (e–fuels) y amoníaco en operaciones militares, con el objetivo de reducir la huella logística y la vulnerabilidad de las cadenas de suministro de combustible en teatros de operaciones.

La disponibilidad de hidrógeno verde y sus derivados en puertos nacionales no solo abarataría la factura energética de las Fuerzas Armadas, sino que dotaría a España de autonomía logística para sostener operaciones sin depender de suministradores externos de combustible.

En un escenario de conflicto prolongado en el flanco oriental de la OTAN, como el que se mantiene en Ucrania desde 2022, la capacidad de producir combustibles limpios en territorio propio constituye un activo estratégico de primer orden.

El apagón del 28 de abril de 2025, que dejó sin suministro eléctrico a gran parte de la Península Ibérica durante varias horas[35], evidenció la fragilidad de un sistema que genera energía renovable en cantidades crecientes, pero carece de capacidad suficiente de almacenamiento.

Un sistema portuario capaz de producir y almacenar hidrógeno verde actuaría como «colchón estratégico»: convertiría los excedentes renovables en una molécula almacenable y transportable, reduciendo la vulnerabilidad frente a cortes imprevistos.

Por último, la posición geoestratégica de España en el Mediterráneo occidental le confiere un papel de bisagra entre los países del norte de África —Marruecos, Argelia, Túnez y Mauritania—, que disponen de recursos renovables extraordinarios para producir hidrógeno, y los países del centro y norte de Europa, que concentran la demanda industrial.

Los puertos españoles no solo gestionarán la producción propia, sino que también podrán actuar como nodos de tránsito del hidrógeno norteafricano destinado a Europa, un papel análogo al que, durante décadas, han desempeñado las plantas de regasificación españolas respecto al gas natural licuado, pero con un alcance geopolítico potencialmente mayor.

[35] RED ELÉCTRICA DE ESPAÑA. «Red Eléctrica presenta su informe del incidente del 28 de abril y propone recomendaciones», nota de prensa. 18 de junio de 2025; e *Incidente en el Sistema Eléctrico Peninsular Español el 28 de abril de 2025* (informe técnico).

Conclusiones

El análisis desarrollado permite articular tres conclusiones fundamentales.

Primera. Los puertos españoles reúnen ventajas competitivas difíciles de replicar para ocupar una posición central en el nuevo mapa energético europeo.

La infraestructura heredada del ciclo fósil —terminales de GNL, galerías de tuberías y protocolos de seguridad para sustancias peligrosas—, combinada con una posición geográfica privilegiada, un excedente de generación renovable en expansión y la designación del corredor H2Med como Proyecto de Interés Común europeo, configuran un punto de partida que otros sistemas portuarios del sur de Europa difícilmente podrán igualar.

Los cinco nodos identificados —Valencia, Bilbao, Tarragona, Cartagena y Huelva— cubren el arco mediterráneo y atlántico con perfiles estratégicos complementarios que, si se desarrollan de forma coordinada, pueden articular un sistema integrado de producción, almacenamiento, consumo industrial y exportación.

Segunda. La ventana de oportunidad es finita y se está estrechando.

La ausencia de una ley española del hidrógeno, la lentitud en la resolución de los concursos de acceso a la red eléctrica, la necesidad de 950 millones de euros en accesos ferroviarios a puertos, la demora en la operatividad de la red troncal de hidrógeno y la competencia creciente de puertos como Róterdam, Marsella-Fos y Tánger-Med conforman un riesgo acumulativo: si la brecha entre la ambición declarada y la ejecución efectiva no se reduce con rapidez, la oportunidad se trasladará a competidores que avanzan con mayor determinación regulatoria y financiera.

Tercera. Convertir los puertos españoles en *hubs* de hidrógeno verde no es solo una política energética, sino una política de seguridad nacional.

La convergencia entre la transición energética, las directivas europeas de protección de infraestructuras críticas, la exploración de combustibles limpios para operaciones militares y la necesidad de resiliencia frente a eventos como el apagón de abril de 2025 sitúa a los puertos del hidrógeno en la intersección precisa entre energía, industria y defensa.

La autonomía energética europea —y, por extensión, la posición de España en el orden geopolítico emergente— dependerá en buena medida de lo que ocurra en los muelles españoles durante los próximos cinco años.

Epílogo

Cuando, en 2022, la guerra en Ucrania cortó los suministros de gas ruso, los puertos españoles de regasificación demostraron en pocas semanas que la geografía y la infraestructura heredada pueden convertirse en activos estratégicos si existe voluntad política para activarlos.

El hidrógeno verde plantea un desafío de escala superior, pero la lección es la misma: España dispone de sol, viento, puertos e ingeniería. Lo que necesita es velocidad.

*Tomás García-Figueras**

Capitán de navío, diplomado de Estado Mayor por el *US Naval War College*

Documento
Opinión

62/2026 4 de junio de 2026

Daniel Saurín Martínez *

Equilibrio de poder e intervención limitada en el conflicto entre Estados Unidos e Irán



Equilibrio de poder e intervención limitada en el conflicto entre Estados Unidos e Irán

Resumen:

La situación geopolítica actual se caracteriza por la transición de una hegemonía imperfecta estadounidense al surgimiento de varias potencias competidoras. En este contexto, la teoría del equilibrio de poder explica cómo los Estados adaptan sus estrategias nacionales para conservar o expandir su poder político y prevalecer frente a otros, en este escenario marcado por la interacción entre Estados Unidos, China y Rusia. El conflicto entre Estados Unidos e Irán se incardina en esta perspectiva, en la que una potencia mundial como EE. UU. decide emplear su poder político para imponer su voluntad sobre otra, a la que considera un obstáculo.

El estudio de la historia nos permite realizar paralelismos con la situación británica durante los años treinta del siglo pasado y su política de intervencionismo limitado. La comprensión de sus pilares fundamentales y su comparación con los de la teoría del equilibrio de poder permite comprobar la evolución de la teoría geopolítica internacional hasta nuestros días.

Palabras clave:

Guerra Irán-Estados Unidos, aproximación indirecta, intervención limitada, equilibrio de poder, uso de la fuerza.

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

Daniel Saurín Martínez

Balance of power and limited liability in the United States-Iran conflict

Abstract:

Today´s geopolitical situation is marked by the transition from an imperfect American hegemony to the appearance of different competitors. In this context, the theory of balance of power explains how states adapt their national strategies to keep or widen their political power and persevere before others, in this case the United States, China and Russia. The conflict between the former and Iran must be understood from this perspective, where a main power like the United States decides to employ its political power to impose its will over another one, which is considered an obstacle. The study of History allows us to draw parallelisms with the British situation during the thirties and the limited liability. The comprehension of its main pillars and its comparison with the ones of the theory of balance of powers allow us to appreciate the evolution of the international geopolitical theory to these days.

Keywords:

Iran-United States War, indirect approach, limited liability, balance of power, use of force.

Introducción

Según Hans Morgenthau, el poder político se refiere a las relaciones de control entre los poseedores de la autoridad y entre estos y la población en general[1].

Cuando el poder político no es suficiente para lograr los objetivos planteados por una potencia, esta puede recurrir a la violencia, es decir, al poder militar, que es la manifestación física del poder político[2].

De esta forma, los países se encuentran en una constante pugna entre sus voluntades políticas, que pueden tener como objetivo el mantenimiento del *statu quo*, el aumento de su poder (política imperialista) o la demostración de su prestigio[3].

En este sentido, las relaciones internacionales se caracterizan por la pugna entre Estados soberanos, en la que existe una competición constante en la que cada país busca su propio interés nacional.

Siguiendo estas premisas, durante la década de los años treinta del siglo pasado, Alemania persiguió una política imperialista.

Su objetivo fundamental era la integración de las comunidades germanoparlantes, la recuperación de los territorios perdidos tras el Tratado de Versalles (1919) y asegurar el denominado «espacio vital»[4].

Para ello, desarrolló una doctrina militar que se adaptaba a sus objetivos expansionistas; es decir, adecuó la estrategia y la doctrina militares a la estrategia política.

Por su parte, el Reino Unido comenzó la década de los treinta con una doctrina militar estancada y un ejército obsoleto, resultado de las restricciones económicas y del costoso mantenimiento de su imperio.

De esta forma, se favoreció una política de la «intervención limitada» (*limited liability*), en la que, aprovechando su ventaja geográfica y la supremacía de su Marina de guerra,

[1] MORGENTHAU, Hans. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace.* Nueva York, Alfred A. Kopf, 1948, p. 13.
[2] Ibíd., pp. 13-14.
[3] Ibíd., pp. 21-22.
[4] POSEN, Barry. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars*. Londres, Cornell University Press, 1984, p. 180.

trataba de acotar su intervención militar, favoreciendo una estrategia de desgaste contra Alemania, que permitiría su desmoronamiento y el cambio en el equilibrio de fuerzas[5].

Por tanto, el Reino Unido siguió una política de mantenimiento de *statu quo* basándose en el reconocimiento de su inferioridad militar para acometer una guerra continental.

Tanto el Reino Unido como Alemania alinearon sus objetivos políticos con sus estrategias y doctrinas militares. Sin embargo, no puede decirse lo mismo de Estados Unidos casi un siglo después.

En una deriva hacia un mundo multipolar[6], Estados Unidos ha pasado de ejercer una unipolaridad tras la desintegración de la Unión Soviética (URSS) a afrontar el surgimiento de otros focos de poder (China y Rusia) que desafían el orden mundial establecido.

Estados Unidos desea mantener su «inigualable *soft power*»[7] para garantizar el mantenimiento de su hegemonía global; sin embargo, el desempeño de su política exterior está mermando su capacidad para ejercer su poder sobre otras potencias, por lo que recurre al poder militar, como en los casos de Venezuela e Irán.

En este documento se realiza un análisis comparativo entre la política exterior británica durante los años treinta y la estadounidense en la actualidad, con el trasfondo del conflicto contra Irán.

Partiendo de las teorías del equilibrio de poder y la intervención limitada, se plantea que, al contrario que el Reino Unido entonces, Estados Unidos está siguiendo una política y aplicando una doctrina militar que no se adecúan a sus intereses nacionales, lo que resulta en un perjuicio para su capacidad para ejercer el poder global.

[5] LIDDELL HART, Basil H. *Strategy. The Indirect Approach*. Londres, Faber and Faber Limited, 1967, p. 335.
[6] FRÍAS SÁNCHEZ, Carlos J. «El futuro de la disuasión nuclear: análisis de las estrategias de las grandes potencias nucleares», *Panorama nuclear global*. Cuadernos de Estrategia IEEE. Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2025, p. 42. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/cuaderno-de-estrategia-229
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 16 de abril de 2026.
[7] THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States.* Washington, 2025. p. 4. Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf

El intervencionismo limitado y el equilibrio de poder: las teorías de Fuller y Liddell Hart

El general prusiano Karl von Clausewitz, en su obra *De la Guerra,* estudió los elementos de la estrategia militar junto con los objetivos políticos de un Estado. Afirmó que las victorias en las guerras debían considerarse como medios para la estrategia y, finalmente, para la obtención de la paz, que es el fin último de un conflicto[8].

En este aspecto, explicó que la «política constituye la matriz en que se desarrolla la guerra», justificando su cita más célebre: «la guerra es una mera continuación de la política por otros medios»[9]. Una vez iniciado el conflicto, rechazaba su carácter limitado, declarando que «la guerra es un acto de fuerza, y no hay un límite para su aplicación»[10].

El período de entreguerras trajo consigo un profundo debate doctrinal en el seno de los ejércitos. A este debate se sumó una revolución tecnológica, marcada por la aparición del carro de combate, la aviación militar o la guerra química.

Este debate estuvo definido por el enfrentamiento entre los partidarios de una transformación profunda, los que tenían una visión moderada y los conservadores, que optaban por seguir confiando en la caballería y la infantería. En este sentido, los ejércitos se encontraban en la compleja situación de llevar a cabo un cambio radical o conservar sus doctrinas tradicionales.

La transformación suele acarrear un proceso lento y conlleva ciertas resistencias, ya que deja a los ejércitos en un estado de incertidumbre y vulnerabilidad durante este[11].

En este contexto, la estrategia militar comenzó a estudiarse desde una perspectiva científico-revisionista, lo que dio lugar a la teorización de nuevos modelos de integración con la política y la economía. El oficial británico John F. C. Fuller destacó por ser el pionero en este ámbito en su país.

Desde principios de la década de los veinte destacó, por un lado, por sus escritos en los que apelaba a la mecanización y a la motorización del ejército. Por otro lado, intentó

[8] CLAUSEWITZ, Karl. *De la Guerra*. Librodot, 1831, pp. 68-69.
[9] Ibíd., pp. 18 y 74.
[10] Ibíd., p. 8.
[11] POSEN. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars. Op. cit*., p. 59.

elaborar una teoría de la guerra, enmarcada en los aspectos políticos, sociales, morales y económicos, que se plasmó en dos obras fundamentales: *The Reformation of War* (1923) y *The Foundations of the Science of War* (1926).

En su primera obra destacó la importancia de la economía en la guerra, afirmando que el gasto militar en período de paz era el resguardo de un país frente a la derrota en un conflicto. Por tanto, la figura del «gran estratega» debía calcular la posición financiera y comercial de su país[12].

No obstante, también destacó la importancia de la «energía moral», es decir, la voluntad del país para combatir y su permeabilidad a la hora de transmitir o recibir ideales de otras naciones. En este aspecto, Fuller consideraba la población civil como el baluarte de la voluntad moral y un objetivo fundamental en el enfrentamiento entre dos potencias[13].

En *Foundations of the Science of War*, explicó que la ética, la política y la economía constituían la suma del poder de una nación. Conseguir la superioridad en esas esferas de poder era indispensable para la supervivencia de un Estado[14].

No obstante, Fuller consideró clave no solo la definición de los objetivos políticos en la guerra entre potencias, sino también las condiciones para establecer la victoria y la paz. En este aspecto, expresó que el objetivo político (*policy*) de una guerra debía ser obtener una «mejor paz» que la existente antes del inicio de las hostilidades. De otra forma, la guerra se habría librado en vano.

Afirmó que devastar el país enemigo y sumirlo en la anarquía era el germen de futuras guerras, por lo que era preferible «la conquista de la voluntad de la nación hostil». En ese conflicto entre las voluntades de dos o más naciones, Fuller, al advertir el carácter total y mundial que los conflictos iban a tener en el futuro, predijo que «el victorioso en una gran guerra ejercerá, en la paz que sigue, una mayor influencia en la civilización que el vencido»[15], especulando implícitamente sobre la teoría del equilibrio de poder.

Por su parte, a partir de los años treinta, el capitán Basil H. Liddell Hart comenzó a influir en la literatura militar británica. Su teoría de la aproximación indirecta apareció por

[12] FULLER, John F. C. *The Reformation of War.* Londres, Hutchinson & Co, 1923, p. 218.
[13] Ibíd., p. 219.
[14] FULLER, John F. C. *The Foundations of the Science of War*. Londres, Hutchinson & Co, 1926, p. 69.
[15] Ibíd., pp. 71 y 72-73 respectivamente.

primera vez en 1929 en su obra *The Decisive Wars of History* y la perfeccionó en 1941 en *The Strategy of Indirect Approach*.

Esta visión defendía lograr los objetivos, fuesen políticos o militares, siguiendo la línea de menor resistencia[16]. En materia política, la diplomacia, la disuasión o las relaciones comerciales podían ser herramientas para este fin. En estrategia militar, el empleo de fuerzas ágiles y maniobras de flanco destinadas a dislocar la estructura de mando enemiga provocaba la victoria, el cese de las hostilidades y un gasto menor de fuerzas.

El fundamento de este planteamiento sirvió para defender la teoría de la intervención limitada a partir de mediados de los años treinta, favorecida por las condiciones específicas de Reino Unido durante el período de entreguerras. Liddell Hart partió de la misma base que Fuller, enfatizando la importancia del objetivo político que dicta el transcurso de la guerra y fija y cambia objetivos en función de las necesidades estatales.

En este aspecto consideró fundamental que los medios estuviesen perfectamente coordinados con los objetivos, ya que un enfoque exagerado en los primeros podía desembocar en el alargamiento innecesario del conflicto. Para Hart, la perfección de la estrategia permitiría provocar situaciones decisivas sin implicarse en serios combates.

Aún mejor, en el caso de una potencia que buscaba el mantenimiento de su seguridad, el objetivo se conseguía si se llevaba al enemigo a abandonar su propósito, es decir, mediante el funcionamiento de una disuasión efectiva[17].

Liddell Hart compartía la visión de Fuller respecto al objetivo de la guerra y la obtención de una paz beneficiosa. Advirtió del peligro de las guerras enfocadas en la victoria, puesto que podían desembocar en tratados de paz desfavorables que fuesen el germen de conflictos futuros.

Siguiendo los principios de la aproximación indirecta, afirmó que la supresión de las diferencias con otras potencias podía desembocar en una situación desfavorable. En este sentido, declaró que «el tipo de paz que hace posible el progreso se asegura mejor

[16] DANCHEV, Alex. «Liddell Hart and the Indirect Approach», *The Journal of Military History*, núm. 2. 1999, p. 315.
[17] LIDDELL HART. *Strategy. The Indirect Approach. Op. cit.,* pp. 334, 226 y 338.

mediante los mecanismos de un equilibrio de fuerzas, presente en la esfera de la política interna y las relaciones internacionales»[18].

Por ende, la aproximación indirecta condenaba el combate como continuación de la política, con la premisa de que, cuanto más brutales fuesen los métodos empleados, más tenaz sería la resistencia del enemigo[19].

Tanto Liddell Hart como Fuller desarrollaron en sus ensayos algunos aspectos fundamentales de la teoría del equilibrio de poder, definida posteriormente por Morgenthau. En concreto, la intervención limitada se nutre de elementos de esta.

Morgenthau defendió que la aspiración a aumentar el poder o el mantenimiento del orden sistémico propiciaba un escenario de equilibrio de poder. En ese contexto, cada potencia, persiguiendo los objetivos que le llevan a aumentar o mantener su poder, alcanza una situación en la que los mecanismos y relaciones entre cada una de ellas se neutralizan, logrando la estabilidad[20].

Sin embargo, la estabilidad puede romperse en el caso de que potencias imperialistas o revolucionarias decidan imponerse a las demás, tratando de cambiar las reglas del sistema internacional.

En este sentido, Waltz explicó que los ajustes y adaptaciones que sufren las potencias no siguen un patrón regular, sino que se basan en las adaptaciones que realizan otros actores que participan en el sistema del equilibrio de poder[21].

Uno de los ajustes dentro del sistema viene dado por la aplicación de la doctrina militar que, según Posen, será efectiva siempre que esté adaptada a los objetivos políticos del país. De lo contrario, llevaría a una situación de «gran estrategia desintegrada» y a una probable derrota en un hipotético conflicto armado[22].

[18] Ibíd., p. 367.
[19] Ibíd., pp. 366, 367 y 370.
[20] MORGENTHAU. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. Op. cit.*, pp. 125-131.
[21] WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Nueva York, McGraw-Hill, 1979, p. 113.
[22] POSEN. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars. Op. cit.,* pp. 24-25.

El poder de una nación, según Morgenthau, se obtiene siguiendo ocho factores esenciales: geografía, recursos naturales, capacidad industrial, preparación militar, población, carácter nacional, moral y calidad de su diplomacia.

En este aspecto, tanto el carácter nacional, es decir, la apreciación de ciertas cualidades permanentes por una nación, como la moral fueron aspectos que Liddell Hart y Fuller consideraron fundamentales para la imposición de la voluntad sobre otro Estado.

Así, Morgenthau definió la moral como «el grado de determinación con el que una nación apoya las políticas internacionales de su gobierno, tanto en guerra como en paz»[23]. Al igual que Fuller y Hart, declaró que, sin moral, el poder nacional es simplemente fuerza bruta[24].

La preparación militar fue uno de los aspectos fundamentales que definieron la política de intervención limitada en el Reino Unido. A lo largo de la década de los veinte, el trauma provocado por la Primera Guerra Mundial y las previsiones de paz llevaron al país a reducir significativamente su gasto militar.

La conocida como *Ten Year Rule*, promulgada en 1919, especificaba que, al no esperarse un gran conflicto en la próxima década, no era necesario disponer de una fuerza expedicionaria. Winston Churchill la prorrogó en 1928, pero, para 1932, el Gobierno británico decidió cancelarla[25].

No fue hasta mediados de la década de los treinta cuando se decidió reiniciar un proceso de rearme ante la creciente tensión europea. No obstante, el número de divisiones británicas y su equipamiento eran simplemente inferiores a los de Alemania.

Ante esta situación, Hart resaltó el creciente valor de la defensa, propiciado por el progreso tecnológico, y comenzó a considerarse como el principal defensor de la intervención limitada[26].

[23] MORGENTHAU. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. Op. cit.*, p. 100.
[24] Ibíd., p. 104.
[25] BOND, Brian. *Liddell Hart. A Study of his Military Thought.* Nueva Brunswick, Rutgers University Press, 1977, pp. 65-66.
[26] BOND, Brian y ALEXANDER, Martin. «Liddell Hart and De Gaulle: The Doctrines of Limited Liability and Mobile Defense», en PARET, Peter (ed.). *Makers of Modern Strategy from Machiavelli to the Nuclear Age*. Nueva Jersey, Princeton University Press, 1986, p. 612.

Otro aspecto esencial es la consideración geográfica. Liddell Hart resaltó la situación estratégica británica como favorable para una defensa prolongada. A este factor debe sumarse la supremacía naval, que tradicionalmente permitió al Reino Unido defender sus intereses y ejercer presión económica mediante operaciones anfibias sin un desgaste mayor a nivel continental, aspecto que también destacó Fuller[27].

En este sentido, la participación del Reino Unido en la Primera Guerra Mundial le supuso un desgaste tan elevado que significó la pérdida definitiva de su supremacía mundial[28]. La paz del Tratado de Versalles intentó mantenerse a través de la Liga de Naciones, mientras el Reino Unido persiguió una política de mantenimiento del *statu quo* que fracasó en su objetivo fundamental: la disuasión de Alemania para impedirle seguir una política expansionista que trataba de cambiar el orden establecido.

El resultado fue que, en la década de los treinta, el Gobierno británico erró tanto en la aplicación de su política exterior como en la de su doctrina militar. La reducción de sus fuerzas terrestres se justificó en la protección de las islas mediante la proyección naval y el poder aéreo de la recién creada *Royal Air Force* (RAF). Dado que se consideraba a Francia como un aliado capaz de resistir un ataque alemán, la superioridad aérea y el bloqueo naval serían suficientes para obtener el tiempo necesario para preparar una fuerza expedicionaria continental eficaz. Se observan grandes paralelismos con la situación actual.

Pero el perfeccionamiento de la guerra mecanizada alemana desbarató la doctrina metódica defensiva de Francia. Esta preferencia por la ofensiva puede explicarse siguiendo la teoría de la organización, al afirmar que, con carácter general, los ejércitos prefieren las doctrinas ofensivas porque reducen la incertidumbre en el campo de batalla al imponer su esquema organizativo y negar el del enemigo al mismo tiempo[29].

[27] LIDDELL HART, Basil H. *The Liddell Hart Memoirs*. Nueva York, G. P. Putnam´s Sons, pp. 280-281; FULLER. *The Foundations of the Science of War. Op. cit.,* 1965, pp. 79 y 111.
[28] LIDDELL HART. *The Liddell Hart Memoirs. Op. cit.*, pp. 281-283.
[29] Así POSEN. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars. Op. cit.*, pp. 47-48.

En cualquier caso, el fracaso de la aproximación indirecta y de la intervención limitada implicó que el Reino Unido no retomase la iniciativa en la Segunda Guerra Mundial al menos hasta el verano de 1944.

La estrategia intervencionista estadounidense

Se ha podido observar hasta ahora que el intervencionismo limitado presenta similitudes con la política de *statu quo*. Liddell Hart aplicó la primera a diversos escenarios, incluyendo los ofensivos, aunque, en este caso, el fracaso de la teoría quedó plasmado durante la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, respecto a la aproximación indirecta, la premisa de lograr la acción decisiva evitando o limitando el combate concuerda con el concepto de mantenimiento del *statu quo*, ya que permite la conservación del poder político mediante una aproximación lo menos perjudicial posible, incluso evitando el conflicto armado.

En este aspecto, la aparición de potencias competidoras (China y Rusia) ha obligado a Estados Unidos a afrontar un mundo que se dirige hacia la multipolaridad, es decir, a tratar de aplicar una política de mantenimiento del orden vigente.

Esto aparece definido en su reciente Estrategia de Seguridad Nacional de noviembre de 2025: «queremos la supervivencia y seguridad continuada de Estados Unidos como una república soberana e independiente […] Los Estados Unidos no pueden permitir a ninguna nación ser tan dominante que amenace nuestros intereses».

Para lograrlo, se fundamenta en varios principios, tales como la paz a través de la disuasión, la predisposición a la no intervención, la primacía de la independencia de los Estados o el respeto, defendiendo las relaciones con otros países «sin imponer cambios democráticos o sociales que difieran ampliamente de sus tradiciones e historia»[30].

El principio de la soberanía de los Estados quedó consagrado en el artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas (ONU)[31].

[30] THE WHITE HOUSE. *National Security Strategy of the United States. Op. cit.*, 2025, pp. 3 y 10.
[31] Disponible en: https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text

A partir de la caída de la URSS, Estados Unidos quedó como la potencia vencedora garante del nuevo orden internacional. No obstante, como explica el profesor Pérez Gil, trató de imponer su poder político y, aunque su hegemonía no fue perfecta, comenzó a socavar las mismas reglas que había contribuido a establecer en conflictos como los de Yugoslavia (1999), Afganistán (2001) o Irak (2003)[32].

Para Kissinger, la idiosincrasia de Estados Unidos le obliga a perfeccionar su sistema democrático para actuar como un «faro» para el resto del mundo. Este enfoque universalista, fundamentado en los valores de la Revolución de 1776, permea la política exterior estadounidense y obliga a imponerlos como si fuera una cruzada: «si el mundo realmente desea la paz, tendrá que aplicar las prescripciones morales que defienden los Estados Unidos»[33].

Estos valores se identifican con la ética del poder nacional de Fuller y la moral y el carácter nacional de Morgenthau, que se han examinado antes.

En este sentido, con su política exterior los Estados coordinan sus objetivos con los medios disponibles que configuran el poder nacional: «las naciones deben confiar en la calidad de su diplomacia, que actúa como catalizador para los diferentes factores que constituyen su poder»[34].

Uno de estos medios es la sociedad, a través de su identificación con los objetivos nacionales, es decir, su moral. De este modo, Fuller decía que el poder de las fuerzas armadas se fundamenta en la nación en sí misma y, por ende, en todas las actividades que conforman la tríada básica de economía, política y ética[35].

Liddell Hart resaltó que, en la victoria, la condición de la población debe ser mejor que antes de un conflicto[36].

La existencia de múltiples polos de poder de fuerza equiparable lleva consigo la aceptación del equilibrio de poder, porque el sistema siempre tiende a la estabilidad. Así,

[32] PÉREZ GIL, Luis V. *La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales.* Documento de Análisis IEEE 25/2026. 2026, pp. 7-8. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee-2026-derogacion-uso-fuerza-relaciones-internacionales-analisis25
[33] KISSINGER, Henry. *Diplomacia*. Barcelona, Ediciones B, 1996, p. 4.
[34] MORGENTHAU. *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace. Op. cit.*, p. 107.
[35] FULLER. *The Foundations of the Science of War. Op. cit.*, p. 61.
[36] LIDDELL HART, *Strategy. The Indirect Approach. Op. cit.,* p. 370.

Rusia o China están llevando a cabo acciones para cambiar el orden establecido porque no responde a sus intereses nacionales[37]. Con ello tratan de generar ajustes en el sistema, mientras que, esencialmente, Estados Unidos rechaza la deriva hacia la multipolaridad y busca conservar su posición de «hegemón» a toda costa[38].

En este contexto es donde se inserta la guerra de Estados Unidos e Israel contra Irán. En primer lugar, contradice los principios de la Carta de la ONU y la propia estrategia de seguridad nacional de Estados Unidos. Desde un enfoque realista (*realpolitik*), las necesidades actuales del país (el bienestar de su ciudadanía, la supervivencia de la república y la prosperidad económica) no se están logrando con este conflicto.

Como enuncia Waltz, el éxito es la prueba de la validez de las políticas de un país[39]. También, siguiendo a Hart, la persecución ciega de la victoria puede nublar la visión hacia el verdadero objetivo de los conflictos, que es la obtención de una mejor situación que la existente antes del estallido de la guerra.

Por otro lado, pone de manifiesto la incongruencia de la política exterior estadounidense. La invasión rusa de Ucrania, en febrero de 2022, respondía a la percepción de una creciente amenaza hacia su seguridad, lo que fue condenado por Estados Unidos como una violación de la soberanía ucraniana.

Sin embargo, ante la progresiva pérdida de su papel mundial, este país responde con el poder militar, incluso cuando ni siquiera estaban en juego intereses vitales.

Finalmente, la estrategia militar estadounidense ha demostrado ser fallida. Según John Mearsheimer, Estados Unidos comenzó la guerra creyendo que podía acabar con el régimen iraní mediante la decapitación de su líder[40].

Por su parte, Irán se dedicó, en los últimos años, a mejorar su capacidad militar frente a una hipotética agresión de Estados Unidos o Israel. Para ello, produjo cantidades ingentes de municiones merodeadoras y de misiles balísticos de corto y medio alcance.

---

[37] PÉREZ GIL. *La derogación definitiva de la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. *Op. cit*., p. 9.
[38] KISSINGER. *Diplomacia*. *Op. cit*., p. 5.
[39] WALTZ. *Theory of international politics*. *Op. cit.,* p. 117.
[40] Entrevista en el canal de Glenn Diesen en Youtube. 28 de marzo de 2026. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=DBOVT0UdHXg&t=1100s

Además, estableció un sistema de sustitución de sus dirigentes políticos y militares en caso de muerte o captura, tratando de garantizar con ello la continuidad del régimen.

Por tanto, el objetivo principal de la estrategia estadounidense de derrocar al régimen de los ayatolás no se ha cumplido.

A pesar de los detractores del propio régimen, Irán cuenta con un apoyo generalizado de su sociedad, que tiende a percibir el conflicto como una lucha por la supervivencia. En cambio, en Estados Unidos surgen cada vez más sectores críticos que cuestionan la necesidad del conflicto y rechazan una acción que no se corresponde con los intereses del país ni con el programa político enunciado previamente por el presidente Trump.

Este debate se vincula con el carácter total que han vuelto a adquirir los conflictos, que implica recurrir a la economía de guerra para satisfacer las ingentes cantidades de recursos necesarios para sostener el combate[41], con el consecuente impacto que tiene en las sociedades.

En el nivel estratégico significa que cuanto más tiempo tarde Estados Unidos en imponer su voluntad en Irán, más perjudicará a su propio poder nacional y, por tanto, a su capacidad para mantener el orden mundial, porque el elevado coste de la guerra merma progresivamente su capacidad para responder a futuros desafíos, lo que termina comprometiendo su seguridad nacional.

Se debe recordar que la obtención de la victoria militar no siempre equivale a lograr los objetivos, sino que muchas veces se convierte en un fin en lugar de ser el medio. Estados Unidos ha optado por una estrategia ofensiva para conseguir la iniciativa contra Irán, con el objetivo de negarle la libertad de acción e imponerle sus condiciones.

Sin embargo, el país persa reconoce su compleja posición geográfica y su tecnología relativamente obsoleta y aplica una doctrina militar defensiva acorde a su principal objetivo político, que es la supervivencia, demostrando un inesperado nivel de resiliencia frente a la agresión de una potencia mucho más poderosa.

[41] PARDO DE SANTAYANA, José. «La guerra ha vuelto con fuerza a la geopolítica», en *Panorama Estratégico 2025*. Madrid, IEEE, 2025, pp. 63-64. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/panorama-estratégico-2025?p_l_back_url=%2Fweb%2Fceseden%2Fbusqueda%3Fq%3DPANORAMA%2BESTRAT%25C3%2589GICO%2B2025&p_l_back_url_title=Busqueda

Asimismo, al contrario que en conflictos como Afganistán o Irak, la Alianza Atlántica (OTAN) no está participando en la guerra.

En este aspecto, Kissinger especificó que cuando «cada país vea sus peligros desde su propia perspectiva nacional, aquellas sociedades que se han cobijado bajo la protección norteamericana se sentirán impelidas a asumir mayores responsabilidades por su propia seguridad»[42].

Por tanto, la mayoría de los Estados miembros de la Alianza consideran el conflicto como un obstáculo para sus objetivos políticos y, consecuentemente, no se alinean voluntariamente con la política exterior estadounidense.

En este contexto, en un mundo multipolar los países tienen más libertad para actuar de forma independiente, ya que la responsabilidad de su comportamiento no recae en un actor específico (este concepto se denomina *buck-passing* o «pasar la bola a otro»)[43].

Durante la Guerra Fría, estos actores eran Estados Unidos y la URSS, en un sistema bipolar que limitaba las opciones a sumarse a uno u otro bloque.

Actualmente, el Consejo de Seguridad de la ONU, constituido como directorio mundial, tiene la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, y todos los Estados están obligados a aceptar sus resoluciones[44].

Sin embargo, las grandes potencias mundiales consideran que el sistema ya no favorece sus intereses nacionales y llevan a cabo acciones que contradicen el derecho internacional en un escenario en el que «con cada país limitado a cuidar de sí mismo, nadie cuida el sistema»[45].

Por tanto, la creciente inestabilidad del sistema y la ausencia de una potencia hegemónica empujan al resto a ejercer políticas que les hagan ser cada vez menos dependientes y más resilientes, ya que el contexto que los envuelve es progresivamente

[42] KISSINGER. *Diplomacia. Op. cit*., p. 8.
[43] Véase en POSEN. *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars. Op. cit*., p. 63.
[44] Artículos 24.1 y 25 de la *Carta de la ONU*.
[45] WALTZ. *Theory of international politics. Op. cit.,* p. 109.

más competitivo y violento. El comportamiento tanto de Estados Unidos como el del resto de las potencias occidentales debe entenderse desde esta perspectiva.

Conclusiones

El intervencionismo limitado demostró ser una equivocación para la política exterior británica durante los años treinta. El error de cálculo resultó en la deriva hacia una guerra de desgaste y en una derrota desde la perspectiva de la aproximación indirecta, ya que, después de la Segunda Guerra Mundial, quedó en una posición claramente inferior a la que poseía anteriormente.

Aun así, realizó esfuerzos para desarrollar una doctrina que respondiese a las premisas de sus intereses nacionales, que entonces eran la disuasión efectiva y la supervivencia de su imperio. En este aspecto, su doctrina, aunque errónea, estaba alineada con sus objetivos políticos.

El intervencionismo limitado se ajusta mejor a las políticas de mantenimiento del *statu quo*, ya que implica minimizar la acción militar a favor de una disuasión efectiva. En el caso de Estados Unidos, persigue los mismos objetivos de mantenimiento que el Reino Unido hace un siglo. Sin embargo, la principal diferencia radica en su intervencionismo que, lejos de ser limitado, es inconmensurable.

El fracaso de la diplomacia y el intervencionismo militar estadounidense está demostrando ser un obstáculo para sus objetivos políticos. Como resultado, Estados Unidos ha desarrollado una doctrina militar ofensiva que no favorece el cumplimiento de sus objetivos.

Cuando estos no se alinean con los medios y la doctrina militares, el resultado es la incoherencia, por lo que se están socavando sus intereses nacionales. Si el objetivo de las naciones es la supervivencia, estarían contribuyendo a su propio suicidio estratégico.

*Daniel Saurín Martínez**
Máster en Historia Militar IUGM-UNED
Doctorando en Historia Contemporánea

Documento
Opinión

63/2026 5 de junio de 2026

César Fernández Madrid

El conflicto fronterizo actual entre Colombia y Perú



El conflicto fronterizo actual entre Colombia y Perú

Resumen:

Este artículo analiza la reciente controversia territorial entre Colombia y Perú en el río Amazonas, centrada en la soberanía de la isla Santa Rosa. La disputa surge por el carácter dinámico del río, cuya sedimentación ha desplazado el cauce principal *(thalweg),* amenazando la navegabilidad del puerto de Leticia (Amazonas) y alterando la frontera establecida en los tratados de 1922 y 1934.

El estudio aborda el conflicto desde tres dimensiones: la geopolítica de los recursos estratégicos, la realidad social de las poblaciones fronterizas y el papel de la diplomacia técnica. Distingue entre hechos verificables, posiciones oficiales y análisis interpretativos, con el fin de evitar sesgos derivados del discurso político.

Se concluye que el fortalecimiento de la Comisión Mixta Permanente (COMPERIF) es fundamental para sustituir la retórica política por soluciones técnicas y científicas, garantizando una gestión pacífica y compartida del ecosistema.

Palabras clave:

Soberanía, Amazonas, Santa Rosa, Leticia, tratados.

*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 current border conflict between Colombia and Peru

Abstract:

This article analyses the recent territorial controversy between Colombia and Peru on the Amazon River, focused on the sovereignty of Santa Rosa Island. The dispute arises from the river's dynamic nature, where sedimentation has shifted the main channel (thalweg), threatening the navigability of the port of Leticia (Amazonas) and altering the border established in the treaties of 1922 and 1934. The study examines the conflict through three dimensions: the geopolitics of strategic resources, the social reality of border populations, and the role of technical diplomacy; distinguishing between verifiable facts, official positions, and interpretative analysis to avoid biases derived from political discourse. It concludes that strengthening the Permanent Mixed Commission (COMPERIF) is essential to replace political rhetoric with technical and scientific solutions, ensuring a peaceful and shared management of the fluvial.

Keywords:

Sovereignty, Amazo, Santa Rosa, Leticia, Treaties.

Introducción

La palabra «frontera» viene del latín *frons, frontis,* y significa «confín de un Estado o límite», «puesto y colocado enfrente» y «caudillo o jefe militar que mandaba en el frente»[1], en otras palabras, la línea del frente establecida por un ejército. De hecho, antiguamente el tamaño de un reino era el principal criterio para determinar su poder. Sin embargo, en la actualidad, salvo en contadas excepciones, la extensión territorial no es un fin en sí mismo[2].

Hoy en día, la mayor parte de los conflictos relacionados con los límites fronterizos o territoriales tienen lugar en áreas muy concretas, donde dos o más actores se disputan recursos naturales como las tierras raras (Rusia en Ucrania), el agua (Irak, Nigeria o Somalia) o los diamantes (Sierra Leona), o tratan de dominar un área de gran importancia estratégica (como los Altos del Golán, entre Israel, Líbano y Siria). Fronteras y guerras están tan estrechamente relacionadas que las primeras pueden desencadenar las segundas.

El problema actual entre Colombia y Perú se centra en una disputa territorial por la soberanía de la isla Santa Rosa y otras formaciones fluviales en el río Amazonas, en la zona de la triple frontera que incluye las localidades de Leticia (Colombia), Santa Rosa (Perú) y Tabatinga (Brasil). Esta controversia es consecuencia directa de los cambios dinámicos y la acumulación de sedimentos en el cauce del río Amazonas, que, con el paso de las décadas, han provocado el surgimiento de nuevos islotes, como el de Santa Rosa, que ha acabado fusionándose con la isla Chinería.

En este contexto, la frontera colombo-peruana en el Amazonas deja de ser una línea estática trazada en un mapa para convertirse en un espacio geográfico vivo y en constante transformación.

Esta inestabilidad biofísica no solo desafía los tratados históricos, sino que redefine la seguridad y la economía de las poblaciones locales. Cuando el cauce del río se desplaza,

[1] Diccionario de la lengua española. RAE. https://dle.rae.es/frontero
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 8 de abril de 2026.
[2] Una de ellas podría ser la histórica necesidad rusa de extender sus límites como medio de protección, pues Moscú no dispone de barreras naturales, ya que se encuentra en medio de una inmensa llanura, ni Rusia de población suficiente para ocupar su propio territorio. Y si no ocupas tu territorio, significa que no controlas tus fronteras.

no solo se mueven metros de tierra y lodo: se desplaza también la jurisdicción sobre rutas de navegación vitales y el acceso a recursos estratégicos que sostienen la soberanía efectiva.



Imagen 1. Evolución de las islas Chinería y Santa Rosa (años 1984, 1995, 2005 y 2020 respectivamente). Fuente: Google Earth.

La divergencia surge porque Colombia empieza a ver peligrar su acceso al Amazonas, fuente de riqueza y de sustento económico para la población de la región, lo que afecta también a la identidad nacional colombiana y a la seguridad territorial, pues el río es la principal vía de comunicación —a Leticia solo se puede llegar por aire o navegando—.

A primeros de agosto de 2025, el presidente Petro sostuvo que Santa Rosa, así como otras formaciones fluviales, surgieron con posterioridad a la firma de los tratados y, por lo tanto, no han sido asignadas oficialmente a ninguno de los países, por lo que requieren un proceso de asignación de común acuerdo.

Por el contrario, Perú rechaza esta postura, ya que la isla está unida a la isla Chinería, que sí se asignó a Perú en 1929.

Historia del conflicto

La controversia territorial entre Colombia y Perú tiene raíces históricas que se extienden desde el siglo XIX —desde la época de la Gran Colombia y su posterior desintegración— y ha sido moldeada por complejos procesos diplomáticos y conflictos armados, a los que se suma la propia dinámica natural del río Amazonas.

El 3 de julio de 1828, tras una serie de incidentes diplomáticos, Colombia declaró la guerra a Perú. Este conflicto finalizaría al año siguiente con la firma del Tratado de Guayaquil.

Aunque no era su tema central, el tratado también abordaba la disputa territorial entre ambos Estados, estableciendo que se nombraría una comisión para examinar, rectificar y fijar la línea divisoria.

El hecho de que dos años después se disolviera la Gran Colombia y no se pudiera cumplir con lo pactado dejó la cuestión limítrofe subsistente.

Tras varias décadas sin avances, las negociaciones entre ambos países se reanudaron en 1894, teniendo como principales zonas de litigio las cuencas de los ríos Caquetá y Putumayo, donde los intentos de colonización de ambos países desembocaron en choques armados, siendo el más recordado el de La Pedrera[3] en 1911.

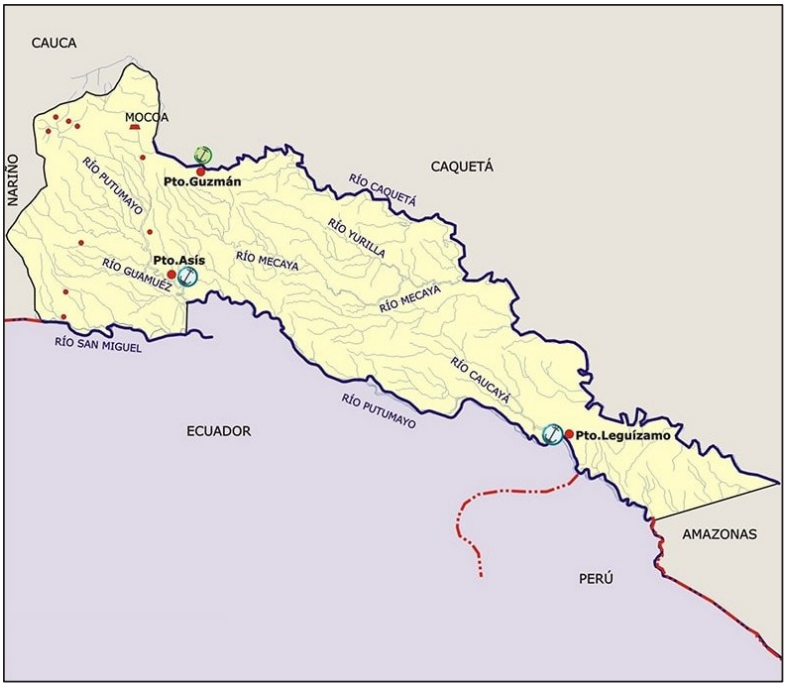


Imagen 2. Mapa de la hidrografía entre los ríos Caquetá y Putumayo.
Fuente: Ministerio de Trasporte – Sociedad Geográfica de Colombia.

[3] El conflicto de La Pedrera fue un conjunto de escaramuzas cercanas al río Caquetá, entre Colombia y Perú, por la posesión territorial de una amplia zona de la selva al norte del Amazonas.

Posteriormente, con el Tratado de Salomón–Lozano (1922), se puso, aparentemente, fin al conflicto que llevaba enquistado casi un siglo, gracias a que ambos países cedieron parte de sus territorios[4]: Colombia, el conocido como Triángulo San Miguel-Sucumbíos (territorio entre los ríos Putumayo y San Miguel que actualmente pertenece a Ecuador), y Perú hizo lo propio con el margen izquierdo o septentrional del río Putumayo, junto con el Trapecio Amazónico o de Leticia[5], un corredor con forma trapezoidal que permitía a Colombia acceder al río Amazonas, mucho más situado al sur.

De esta manera, ambos países pasaron a compartir algo más de 110 kilómetros del río[6].



Imagen 3. Caricatura de «Colombia» observándose en el espejo.
Fuente: *El Tiempo*, número 5922, 20 de marzo de 1928.

Además, se establecía como frontera fluvial el *thalweg* o vaguada, es decir, «la línea media del canal navegable principal del curso de agua, en interés de su uso para la navegación internacional»[7].

[4] Gobiernos de Colombia y Perú, 1922. Tratado de Salomón-Lozano. Lima, s. n.
[5] Es llamativa la lógica antinatura de dicho «trozo» de territorio hasta el punto de que fue visto por los propios colombianos como una especie de aberración. Sirva de ejemplo la caricatura publicada por el colombiano Ricardo Rendón en el periódico *El Tiempo* (imagen 3).
[6] «Más del 80 % del curso del río se encuentra en Brasil, 18 % está exclusivamente en Perú, y un 2 % es compartido entre Perú y Colombia», *El río Amazonas*. Aguas Amazónicas.
https://aguasamazonicas.org/cuencas/canal-principal-del-amazonas/rio-amazonas
[7] Diccionario panhispánico del español jurídico. Real Academia Española.

Este término también puede considerarse como la línea que marca la parte más profunda del río.

El Amazonas es el río más largo y caudaloso del mundo[8]. Si a esto se le suma su propia dinámica fluvial, es decir, el proceso por el que la acción de los ríos (erosión y sedimentación, principalmente) modifica el relieve terrestre, la conclusión es que la morfología fluvial del río presenta una variabilidad intrínseca que dificulta la fijación de límites estáticos, por lo que su curso de agua resulta muy inestable.

Además, debido al efecto de Coriolis (como consecuencia de la rotación de la Tierra), esta línea se desplaza, ligera pero constantemente, hacia la derecha en el hemisferio norte; por el contrario, lo hace hacia la izquierda en el hemisferio sur[9].



Imagen 4. Frontera acordada según el Tratado Salomón-Lozano. Fuente: BBC

[8] En el estrecho de Óbidos, se ha medido un caudal de 216.000 metros cúbicos de agua por segundo y su volumen de agua supone casi una quinta parte del agua dulce en estado líquido del planeta. «¿Cuál es el río más caudaloso del mundo?», *iAgua*. https://www.iagua.es/respuestas/cual-es-rio-mas-caudaloso-mundo

[9] En el caso que nos ocupa, yendo el cauce del río Amazonas de oeste a este, si el *thalweg* se desplaza a la derecha quiere decir que se desplaza hacia el sur, es decir, hacia Perú.

Ambos países no solo firmaron el acuerdo, sino que también lo ratificaron, dando por «terminadas todas y cada una de las diferencias que, por causa de los límites entre Colombia y Perú, habían surgido»[10] hasta ese momento.

Entre 1928 y 1929, una Comisión Mixta Demarcadora (tal y como se había establecido) se encargó de aplicar técnicamente el tratado, definiendo la línea del *thalweg* y asignando las islas existentes en aquel momento, estableciendo que pertenecerían a la nación cuya ribera se encontrara más cercana. Así pues, la isla Chinería se asignó a Perú, mientras que la isla Ronda (justo al norte de la anterior) quedó a cargo de Colombia.

No obstante, el tratado generó un profundo rechazo entre los peruanos, particularmente en la región de Loreto (departamento al que pertenecía Leticia antes de pasar a manos de Colombia), ya que con él se perdía un territorio clave para el comercio fluvial y la conexión amazónica.

En septiembre de 1932, algo más de cuarenta peruanos armados ocuparon Leticia sin autorización de su Gobierno[11], buscando revertir los efectos del tratado y recuperar una tierra que consideraban propia. La posición oficial colombiana calificó el acto como una invasión de su soberanía y respondió con el envío de tropas, lo que derivó en enfrentamientos armados por toda la región amazónica, principalmente en Tarapacá y Güepí.

El conflicto —que fue complejo debido a la geografía selvática, el clima extremo y las enfermedades tropicales— tuvo un giro con el asesinato del presidente peruano Luis Miguel Sánchez Cerro[12] a finales de abril de 1933, ya que su sucesor, el general Óscar R. Benavides, adoptó una estrategia más conciliadora, priorizando la negociación sobre los enfrentamientos[13]. Con la mediación de Brasil, las presiones estadounidenses y el

[10] ANON. *Tratado de límites y navegación fluvial entre las Repúblicas de Colombia y Perú*. Lima, s. n. 1922.
[11] Al menos esa es la explicación que el presidente peruano, Miguel Sánchez Cerro, dio al embajador colombiano en Lima. ATEHORTÚA CRUZ, A. L. *El conflicto colombo-peruano. Apuntes acerca de su desarrollo e importancia histórica*. 2007. https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4014994.pdf
[12] Su asesinato, fruto de las tensiones políticas internas en Perú, estuvo vinculado con un sector del partido político Alianza Popular Revolucionaria Americana (APRA), quienes prepararon un complot. MENDOZA, R. «Magnicidios, crónica de tres muertes anunciadas», *La República*, 22 de julio de 2018.
[13] BASADRE GROHMANN, J. *Historia de la República del Perú, 1822-1933*. 1.ª ed. s. l. Producciones Cantabria S. A. C, 2014.

apoyo de la Sociedad de Naciones, finalmente se alcanzó un acuerdo provisional por el que Leticia fue administrada temporalmente por esta organización.

De esta manera se llegó a 1934, año en el que se firmó el Protocolo de Paz, Amistad y Cooperación entre la República de Colombia y la República del Perú, más conocido como el Protocolo de Río de Janeiro, con el objetivo de «proscribir la guerra, solucionar política o jurídicamente sus diferencias, y prevenir la posibilidad de conflictos entre ellos»[14].

Mediante este acuerdo, Perú deploraba los hechos ocurridos anteriormente y manifestaba el deseo de recuperar la «íntima amistad del pasado» (artículo 1); se ratificaba el tratado de 1922, exponiendo que «no podrá ser modificado o afectado sino por mutuo consentimiento de las partes o por decisión de la justicia internacional» (artículo 2); se adoptaron «acuerdos especiales sobre aduanas, comercio, libre navegación de los ríos, protección de los pobladores, tránsito y policía de fronteras» (artículo 4); se mantuvo conformada una Comisión Mixta para resolver futuros conflictos que pudieran surgir (artículo 6); e incluso ambos países declararon «no hacerse la guerra ni emplear, directa o indirectamente, la fuerza» (artículo 7).

En mayo de 1934, tras muchos meses de tensión, Leticia fue devuelta oficialmente a Colombia[15], mientras que Perú obtuvo garantías de libre navegación por el Amazonas.

A partir de mediados del siglo XX, la isla Santa Rosa comenzó a «emerger», fruto de la erosión del margen peruano y la consecuente deposición de los sedimentos hacia el margen izquierdo (colombiano) del río[16].

Esto quiere decir que, mientras Perú está perdiendo terreno (tierra), está ganando río (agua); por el contrario, Colombia está ampliando su terreno, pero perdiendo río y, por tanto, capacidad para que llegue un caudal suficiente al puerto de Leticia[17].

---

[14] GOBIERNOS DE COLOMBIA Y PERÚ. *Protocolo de Amistad y Cooperación entre la República de Colombia y la República del Perú.* Río de Janeiro, s. n. 1934.
[15] SOLAR SILVA, D. «La última guerra entre Perú y Colombia por el Amazonas: así fue el conflicto de 1932 que pocos recuerdan». 2025. https://www.infobae.com/peru/2025/08/08/la-ultima-vez-que-peru-y-colombia-se-enfrentaron-en-un-conflicto-armado-por-territorio-amazonico/
[16] A mayor velocidad del río mayor erosión. Con la pérdida de energía cinética en el fluido, los sedimentos comienzan a depositarse, dando paso a la acumulación y, posterior, conformación de islas.
[17] No obstante, si la frontera sobre el río Amazonas se fuera actualizando según se desplaza el *thalweg*, lo cierto es que la isla Santa Rosa acabaría siendo colombiana.

Durante la década de los sesenta, empezaron a establecerse pobladores de origen peruano en lo que posteriormente se conocería como Santa Rosa de Yavarí (al sur de la actual isla Chinería).

Ya desde los años setenta, el Estado peruano comenzó a construir infraestructura muy diversa —escuelas, oficinas de migración, administración de aduanas, policía y ejército— sin que las autoridades colombianas pusieran objeción alguna al respecto.

Incluso existe una coincidencia cartográfica binacional, ya que hay mapas oficiales del Instituto Geográfico Agustín Codazzi de Colombia que también ubican a Santa Rosa como parte de la provincia peruana de Mariscal Ramón Castilla (imagen 5).

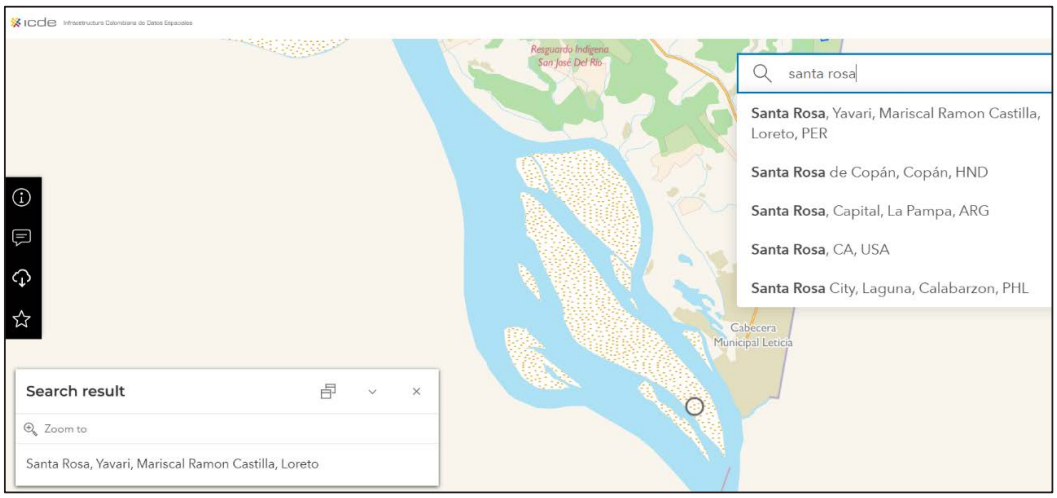


Imagen 5. Captura de la web de la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE).
Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Situación actual

La reactivación reciente de la controversia en torno a la isla Santa Rosa puede situarse el 8 de julio de 2024, cuando, en el marco de la Primera Mesa Técnica de Seguridad en

las Fronteras celebrada en Leticia, el director de Soberanía Territorial de la Cancillería colombiana afirmó que la isla estaba siendo «ocupada irregularmente por el Perú»[18].

Esta declaración motivó una protesta formal por parte del Gobierno peruano ante el encargado de Negocios de Colombia en Lima[19], reafirmando sus derechos de soberanía y jurisdicción sobre dicho territorio.

Tan solo tres días después, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia emitió un comunicado oficial[20] en el que lamentaba el incidente y reiteraba su voluntad de mantener relaciones de cooperación bilateral, lo que contribuyó a una reducción inicial de la tensión diplomática[21].

Posteriormente, en junio de 2025, el Congreso del Perú aprobó el Proyecto de Ley n.º 11278/2024-PE, mediante el cual se creó el distrito de Santa Rosa de Loreto, integrado en el departamento de Loreto, lo que puede interpretarse como un acto administrativo relevante en términos de ejercicio efectivo de la jurisdicción[22].

El 5 de agosto de 2025, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia emitió un nuevo comunicado[23] en el que señalaba que la isla Santa Rosa habría surgido con posterioridad a la asignación territorial realizada en 1929, lo que indicaba la necesidad

[18] MC CUBBIN, R. «Funcionario de Colombia asegura que isla Santa Rosa, en Loreto, no es territorio peruano y que está "ocupada irregularmente"». 2024. https://www.infobae.com/peru/2024/07/10/funcionario-de-colombia-asegura-que-isla-santa-rosa-en-loreto-no-es-territorio-peruano-y-que-esta-ocupada-irregularmente/

[19] En marzo de 2023, el Gobierno peruano retiró a su embajador de Bogotá en respuesta a las declaraciones del presidente Petro, quien había dado su respaldo al expresidente Pedro Castillo, cesado tras un fallido autogolpe de Estado en 2022. Para Dina Boluarte, presidenta de Perú hasta octubre de 2025, las declaraciones de Petro fueron «injerencistas y ofensivas». Desde entonces y hasta el mes de febrero de 2025, la relación entre ambos países quedó en una situación de mínima representación, con encargados de negocios asumiendo las funciones diplomáticas.

[20] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Comunicado de prensa sobre el incidente presentado en la reunión de la Primera Mesa técnica de Seguridad en las Fronteras. 2024. https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/publiques/comunicado-prensa-79

[21] *EL COMERCIO*. «Canciller sobre pronunciamiento de Colombia por isla Santa Rosa: "Es una satisfacción porque baja el nivel de la tensión"». 2024. https://elcomercio.pe/politica/gobierno/isla-santa-rosa-canciller-sobre-pronunciamiento-de-su-par-de-colombia-es-una-satisfaccion-porque-baja-el-nivel-de-la-tension-cancilleria-peruana-javier-gonzalez-olaechea-ultimas-noticia/

[22] GOBIERNO DEL PERÚ. «PCM: Demarcación territorial en lo que va del año beneficia a más de 2,5 millones de peruanos y fortalece la presencia del Estado». 2025. https://www.gob.pe/institucion/pcm/noticias/1195200-pcm-demarcacion-territorial-en-lo-que-va-del-ano-beneficia-a-mas-de-2-5-millones-de-peruanos-y-fortalece-la-presencia-del-estado

[23] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE COLOMBIA. Comunicado de prensa - «Isla de Santa Rosa». 2025. https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/comunicado-prensa-peru

de abordar su estatus mediante un proceso de delimitación acordado entre ambas cancillerías.

En este contexto, el presidente de Colombia, Gustavo Petro, manifestó públicamente —a través de la red social X— que el Gobierno peruano habría «copado un territorio que es de Colombia» y que dicha actuación supondría una vulneración del Protocolo de Río de Janeiro.

No obstante, esta interpretación contrasta con la realidad administrativa preexistente, dado que el Estado peruano ha mantenido infraestructura y servicios en la zona desde la década de 1970, sin objeciones previas documentadas desde Bogotá.

Asimismo, en el marco de un acto institucional celebrado en Leticia con motivo de la conmemoración de la batalla de Boyacá, Petro afirmó que se habría producido el aterrizaje de un helicóptero con personal militar en la isla Santa Rosa.

Por su parte, el Gobierno peruano reaccionó mediante un comunicado oficial[24] en el que expresó su «más firme y enérgica protesta», reiterando que ejerce de manera «legítima y legal» su soberanía sobre el territorio en cuestión.

En la misma línea, el presidente del Consejo de Ministros del Perú sostuvo que la isla Santa Rosa forma parte de la isla Chinería —asignada a Perú en 1929— y que, aunque el *thalweg* se desplace, «no significa que se mueva la frontera».

Desde el pasado verano, la situación en esta triple frontera ha estado caracterizada por incidentes que reflejan la fragilidad de la convivencia actual, registrándose eventos que han puesto a prueba la paciencia de ambas cancillerías.

Actualmente, la presencia de fuerzas de seguridad ha aumentado en ambos lados. Colombia ha modernizado su destacamento en Leticia, dotándolo de mejores capacidades operativas, mientras que Perú mantiene una vigilancia permanente a través de su Quinta Zona Naval.

[24] MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE PERÚ. «El Gobierno peruano expresa su protesta por declaraciones del Gobierno de Colombia sobre integridad territorial del Perú». 2025. https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/1221792-el-gobierno-peruano-expresa-su-protesta-por-declaraciones-del-gobierno-de-colombia-sobre-integridad-territorial-del-peru

Estos hechos sugieren que, mientras la Comisión Mixta Permanente para la Inspección de la Frontera Colombo-Peruana[25] (COMPERIF) trabaja sobre los mapas, el terreno sigue siendo un espacio de fricción, donde cualquier error de cálculo podría desencadenar una crisis de mayor envergadura.

El problema de Leticia (y de Colombia)

Leticia enfrenta un escenario complejo que podría tener implicaciones relevantes a medio y largo plazo. Como se ha evidenciado, la combinación sinérgica de la deforestación a gran escala y los efectos antropogénicos del cambio climático han alterado los regímenes hídricos de la cuenca amazónica.

Este escenario, sumado a los procesos cíclicos de sedimentación y a la propia dinámica meándrica del río, ha provocado que el Amazonas no solo pierda caudal crítico en su brazo izquierdo, sino que su curso principal se esté desplazando sistemáticamente hacia territorio peruano.

Este fenómeno fluvial puede tener implicaciones que trascienden lo estrictamente geográfico; podría representar una amenaza relevante para la conectividad de la capital del Amazonas, que corre el riesgo cierto de quedar aislada de su principal arteria de subsistencia, lo que transformaría lo que hoy es un puerto vital en una llanura sedimentaria sin acceso a la navegación de gran calado.

Incluso un estudio de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional alertó recientemente sobre el riesgo de que Colombia pueda perder su conexión fluvial más importante[26]. Así lo señaló también un modelo desarrollado por la Armada Nacional de Colombia en 2018, en el que se preveía que, para el año 2030, Leticia podría perder su acceso al Amazonas[27].

Por si fuera poco, según el profesor Santiago Duque, coordinador del Laboratorio de Gestión de Humedales de la Universidad Nacional, «la transformación del cauce es un

[25] La COMPERIF es el órgano encargado de estudiar, resolver o proponer soluciones sobre cualquiera asunto de la línea de frontera.
[26] UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. «S. O. S. El río Amazonas se aleja de Colombia». 2025. https://minas.medellin.unal.edu.co/noticias/facultad/6464-s-o-s-el-amazonas-se-aleja-de-colombia
[27] LÓPEZ ROMERO, Y. A. «En el 2030 Colombia se quedará sin el río Amazonas», aseguró un investigador en medio de la polémica con Perú. 2025. https://www.infobae.com/colombia/2025/08/06/colombia-se-esta-quedando-sin-el-rio-amazonas-aseguro-investigador-en-medio-de-la-polemica-con-peru/

proceso natural que las autoridades han ignorado durante décadas», pues actualmente solo el 19 % del caudal pasa por Colombia, cuando en 1993 era el 30 %.



Imagen 6. Estado actual del cauce del río Amazonas y su proyección para el 2030.
Fuente: Periódico *El Espectador*, 15 de julio de 2018.

Así pues, si no se pone remedio en un corto espacio de tiempo, Leticia podría dejar de ser una localidad ribereña, lo que tendría implicaciones «culturales, económicas y territoriales», según la profesora Lilian Posada García, adscrita al Departamento de Geociencias y Medio Ambiente de la Facultad de Minas de la Universidad Nacional de Colombia y una especialista que lleva años investigando y advirtiendo sobre la situación[28].

A este respecto, el presidente Petro ha expresado su preocupación por la posible pérdida de conectividad fluvial de Leticia, ya que teme que deje de ser puerto amazónico, lo que supondría la pérdida de su principal fuente de ingresos.

[28] POSADA GARCÍA, L. & HERRERA ARANGO, J. «El río Amazonas en los alrededores del puerto de Leticia», *Boletín de Ciencias de la Tierra*, Issue 13. 1999. pp. 57-72.

En definitiva, Colombia sostiene que el *thalweg* ha experimentado un desplazamiento natural en las últimas décadas, lo que modifica la posición relativa de la isla y supondría un factor jurídicamente relevante para su soberanía.

Por el contrario, Perú defiende una interpretación basada en la estabilidad de las delimitaciones previamente acordadas, al considerar que los cambios geomorfológicos no alteran la soberanía establecida.

Si tomamos los acuerdos de 1922 y 1934 al pie de la letra, y se mantiene la idea de que el *thalweg* es la línea que demarca la frontera entre ambos países, lo cierto es que, al haberse desplazado hacia Perú (algo que se supone va a continuar ocurriendo), en algún momento habrá islas peruanas que queden por encima del mismo.

Pero la verdadera cuestión que debe abordarse es si la frontera debe «actualizarse» a medida que este se desplace. Para ello, además de la vía diplomática y la opción de firmar un nuevo acuerdo o protocolo basado en los conocimientos actuales sobre la dinámica fluvial de los ríos, será clave el papel que desempeñe la COMPERIF en el futuro.

El rol de la COMPERIF: la diplomacia técnica como válvula de escape

La COMPERIF representa el mecanismo institucional diseñado para que la ciencia y la técnica prevalezcan sobre la retórica política. Dicho de otro modo, en el caso que nos compete, encarna la diplomacia técnica: una dimensión de la diplomacia que, «debido a la globalización, importantes cuestiones técnicas, como el medio ambiente, el terrorismo o el narcotráfico, requieren expertos cualificados no pertenecientes a la carrera diplomática»[29].

Esta Comisión Mixta Permanente no es solo un cuerpo diplomático; es también un equipo de ingenieros, geógrafos y cartógrafos. Su función principal es la densificación de los hitos y la verificación de las coordenadas establecidas en el Tratado Salomón-Lozano de 1922.

[29] BORAU BOIRA, E. & GARCÍA GARCÍA, F. «Evolución de la diplomacia y el protocolo ante el conflicto», *Ámbitos: Revista Internacional de Comunicación.* volumen 24. 2014, pp. 1-12.

Dado que el Amazonas es un río «vivo» que cambia su curso constantemente, la COMPERIF actúa como el intérprete oficial de esos cambios. Su función es determinar si la aparición de un islote es un fenómeno de «aluvión» (incremento lento y gradual de terreno en las orillas de los ríos por el depósito de materiales arrastrados por el agua) o de «avulsión» (acción violenta y repentina de un río que arranca una porción considerable de tierra de un fundo y la adhiere a otro), lo cual tiene implicaciones legales distintas bajo el derecho internacional.

En momentos de alta tensión, la COMPERIF sirve como canal de comunicación técnica despojado de ideología. Al centrarse en mediciones batimétricas[30] y estudios de caudales, permite que ambos Gobiernos mantengan el diálogo sin parecer que están cediendo en sus pretensiones de soberanía nacional.

Las reuniones de la COMPERIF (como la XIV, celebrada en Lima durante los días 11 y 12 de septiembre de 2025) son esenciales para destensar el conflicto y canalizarlo hacia soluciones de ingeniería conjunta.

El futuro de la COMPERIF debe evolucionar desde la mera inspección de límites hacia la gestión conjunta del ecosistema fluvial. El problema del alejamiento del río Amazonas de Leticia no puede ser resuelto por Colombia de forma unilateral, pues requiere intervenciones en aguas que Perú reclama como suyas.

La COMPERIF es, por tanto, uno de los principales foros institucionales donde se pueden negociar proyectos de infraestructura binacional que garanticen que Leticia siga siendo ribereña y que Santa Rosa cuente con un desarrollo ordenado. Su fortalecimiento es un mecanismo potencialmente relevante para mitigar los riesgos de escalada entre ambos países.

Conclusiones

La controversia actual en la frontera colombo-peruana afecta no solo a la estabilidad jurídica de la región, al poner a prueba la vigencia de tratados centenarios frente a

[30] «Técnica de medir y representar la profundidad de mares, ríos y lagos». *Diccionario histórico de la lengua española*. https://www.rae.es/dhle/batimétrico

cambios ambientales recientes, sino también a las relaciones diplomáticas entre ambos países y, lo que es más importante, a la población civil de ambos Estados.

Mientras que para Perú la isla Santa Rosa es una extensión geomorfológica de la isla Chinería (asignada en 1929), Colombia considera que se trata de una formación posterior cuya soberanía no ha sido formalmente definida.

Esto podría significar que los tratados internacionales no siempre resultan suficientes para gestionar territorios definidos o afectados por procesos fluviales complejos en ríos de alta movilidad sedimentaria.

Más aún cuando los conocimientos, los avances tecnológicos y las herramientas actuales son inmensamente superiores a los que había en el momento de la firma de estos, como las imágenes por satélite, la batimetría multihaz, los modelados hidrodinámicos computacionales que predicen hacia dónde se desplazan los ríos, los sensores LiDAR, el GPS, etc.

Desde una perspectiva geopolítica, el desplazamiento del cauce podría representar un desafío relevante para la proyección de la soberanía colombiana en el Amazonas, pues el desplazamiento del cauce principal hacia territorio peruano ha reducido el flujo de agua en más de un 10 % a lo largo de tres décadas.

Esta persistencia de la dinámica sedimentaria plantea interrogantes sobre la viabilidad futura de Leticia como puerto de gran calado, lo que podría incidir en su seguridad alimentaria y en su relevancia estratégica si no se establecen mecanismos de gestión conjunta.

Si atendemos al Tratado Salomón-Lozano de 1922, la frontera pasa por el *thalweg* del río. Si este se desplaza hacia el sur, la isla Santa Rosa podría quedar en el lado colombiano.

Por el contrario, Perú considera que esta ha acabado uniéndose a la isla Chinería, que sí se le asignó en 1929.

En este contexto, la Comisión Mixta Permanente (COMPERIF) se configura como un instrumento clave para canalizar la gestión del conflicto a través de mecanismos técnicos

e institucionales. Ambos Estados han reiterado su compromiso con este órgano como vía de diálogo.

Desde una perspectiva analítica, su fortalecimiento podría contribuir a reducir la tensión política y a favorecer soluciones basadas en criterios técnicos y científicos.

César Fernández Madrid *
Comandante del Ejército de Tierra

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

64/2026 8 de junio de 2026



Vicente Gonzalvo y David Cuesta *

Geopolítica del siglo XXI analizada según los clásicos, una visión renovada

Geopolítica del siglo XXI analizada según los clásicos, una visión renovada

Resumen:

La realidad geopolítica actual está parcialmente determinada por la geografía y la historia. En ese sentido, recurrir a los clásicos puede ser una herramienta adecuada para establecer un criterio cuando se examina una hipótesis. Por ello, analizar la geopolítica del siglo XXI a partir de algunas de las teorías de Mackinder, Mahan y Spykman, así como de otros autores, puede ayudarnos a interpretar los conflictos actuales. Al estudiar diferentes escenarios estratégicos, se plantean supuestos y se obtienen conclusiones sobre el papel de Oriente Medio como bisagra energética y marítima; del flanco oriental europeo en términos de espacio de contención; de Sudamérica y África como áreas de competencia indirecta entre potencias; y del Indopacífico como teatro prioritario de la rivalidad sinoestadounidense. En definitiva, se trata de estudiar la geografía como una de las variables que condicionan el poder global y de extraer conclusiones válidas.

Palabras clave:

Geopolítica, *Heartland, Rimland*, poder naval, Eurasia, contención, Indopacífico, Ucrania, rutas marítimas, equilibrio estratégico.

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.

21st-Century Geopolitics Viewed Through the Classics: A Renewed Perspective

Abstract:

The current geopolitical reality is partially determined by geography and history. In this sense, turning to the classics can be an appropriate tool for establishing criteria when examining a hypothesis. Therefore, analyzing 21st-century geopolitics with some of the theories of Mackinder, Mahan, and Spykman can help us interpret current conflicts. By studying different strategic scenarios, assumptions are made, and conclusions are drawn, regarding the effect of the Middle East as an energy and maritime hinge; the European Eastern Flank in terms of containment space; South America and Africa as areas of indirect competition between powers; and the Indo-Pacific as a priority theater of Sino-American rivalry. Ultimately, it is about studying geography as one of the variables that influence global power and drawing valid conclusions.

Keywords:

Geopolitics, Heartland, Rimland, sea power, Eurasia, containment, Indo-Pacific, Ukraine, maritime routes, strategic balance.

Planteamiento inicial e interés por el asunto

La geopolítica combina el estudio de la geografía, los recursos, las políticas y distintos acontecimientos, de forma que permite comprender mejor la situación y el comportamiento de los Estados en el sistema internacional. El estudio de esta rama de la ciencia siempre ha aportado valor en el mundo de las relaciones internacionales y ha ofrecido ciertas ventajas intelectuales en el ejercicio de la diplomacia.

Saber interpretar crisis, guerras, sanciones o simplemente lo que ocurre a nuestro alrededor, basándose en análisis científicos previos, fortalece la capacidad crítica frente a la desinformación y las narrativas interesadas. No es algo nuevo: la geopolítica surge a finales del siglo XIX y a comienzos del XX como intento de explicar la política internacional a partir de la geografía. Fue el politólogo sueco Rudolf Kjellén quien creó el concepto y el término al entender al Estado «[…] como un organismo vivo que evolucionaría según su espacio». En esos tiempos, autores como Halford John Mackinder o Alfred Thayer Mahan desarrollaron diferentes teorías que despertaron un interés académico por la geopolítica.

Hoy, el estudio del entorno internacional ha dejado de ser algo secundario, despertando gran interés, también entre los más jóvenes, al constituir un factor que incluso puede condicionar el presente y el futuro. La pugna actual entre Estados (en cierto modo anticipada por Haushofer)[1]: la guerra en Ucrania, Oriente Medio (Irán), Hispanoamérica (Venezuela y Cuba), incluso la situación económica (bursátil, comercial y arancelaria), la posible crisis de autoridad, la sociedad de la desinformación y «del miedo» son circunstancias y escenarios que ocupan las portadas de los medios de comunicación sociales. La rivalidad y la prevalencia entre grandes potencias están, en cierto modo, en juego y, cada vez más, se busca saber y comprender: la geopolítica es una herramienta que permite saber por qué sube el precio de la gasolina, del gas o por qué se puede limitar el acceso a una red social u otra, así como qué debo estudiar o en la empresa en la que podría trabajar, por ejemplo.

En esa explosión del ecosistema informativo globalizado, los jóvenes priorizan las redes sociales frente a los medios más oficiales: la inmediatez, la curiosidad o las narrativas

[1] HENNIG, R. *Geopolitik: Die Lehre vom Staat als Lebenwesen*. Leipzig, Teubner, 1928.

tienen su efecto en el conocimiento del entorno actual e incluso en las dinámicas internacionales. En ese sentido, la geopolítica proporciona un marco interpretativo que permite distinguir entre posibles narrativas interesadas, por eso, recurrir a la esencia, a los clásicos y al origen puede permitirnos consolidar los cimientos del conocimiento en el contexto actual.

Es evidente que el orden internacional está en transformación: todos lo vivimos a diario; el futuro es, en muchos aspectos, incierto, y la sociedad actual está en juego. En este asunto, todas las generaciones coinciden y lo asumen. Particularmente, la geopolítica ha dejado de estudiarse en un ámbito exclusivamente diplomático o militar, es una herramienta de conocimiento del siglo XXI que se ha popularizado, por lo que podemos, en ese sentido, establecer el supuesto inicial de que los clásicos nos pueden explicar el porqué.

La continuidad de la visión de los clásicos

Nassim Taleb[2] defiende la vigencia de los clásicos como antídoto frente al intelectualismo vacío y la sofisticación estéril. Entre sus argumentos, el hecho de que obras como las de Cicerón, Séneca, Marco Aurelio o Epicteto hayan perdurado hasta hoy significa que se mantienen útiles por haber sido sometidas al filtro del tiempo. Para él, la prueba de validez no es la novedad académica, sino la resistencia a desaparecer, lo que perdura merece atención. Leer a los clásicos implica acudir a fuentes directas, sin intermediarios, y extraer principios aplicables a la acción real, no meras abstracciones retóricas, que pueden resultar atractivas, pero que se alejan del valor de proporcionar criterio.

Una de las teorías geopolíticas clásicas más relevantes es la de Halford Mackinder[3], que, a pesar de tener más de un siglo de existencia, se mantiene como uno de los pilares del pensamiento estratégico. Entre sus derivadas se encuentra el concepto de *Heartland,* que relaciona una determinada zona geográfica con la facilidad para ejercer el poder: quien controle el *Heartland* dominará la Isla Mundial (Eurasia-África) y, en consecuencia,

[2] TALEB, Nassim. *Jugarse la piel*. Editorial Planeta, 2019.
[3] Sobre la ponencia de 1904, *The Geographical Pivot of History*.

el mundo. Ese enfoque geográfico dirigido a la zona continental euroasiática justificaba que la Rusia europea, Siberia occidental y partes de Asia Central representaran áreas de interés estratégico, al asegurar la existencia de cereales, minerales, energía y una suficiente presencia demográfica. Así, Rusia adquiría el papel de protagonista, tocada, de alguna manera, por la naturaleza para ser una potencia global.

Mackinder también define el *Inner Crescent* como una zona geográfica que identifica el espacio de fricción entre potencias terrestres y marítimas, y que engloba las franjas costeras europeas, mediterráneas y asiáticas. La fórmula del equilibrio mundial se basa en impedir la consolidación de una alianza entre el núcleo continental y una potencia industrial avanzada de Europa Occidental, enfoque que podría reflejarse en el temor a cualquier convergencia germano-rusa.

Alfred Thayer Mahan estableció una teoría centrada en el poder naval y el control de los mares[4], sostenía Mahan que la variable clave —controlar y gobernar la distribución de poder político a través de la tierra— había estado en el pasado (y continuaría estándolo en el futuro…), fundamentada en la capacidad de los Estados para manejar el uso de los océanos y los pasos internacionales marítimos como medio de transporte, por un lado, y por otro, para utilizarlos en términos de relevancia estratégica y poder militar (naval)[5].

Del mismo modo, planteaba el concepto de posición geográfica, considerando que la ubicación realmente central era la que permitía el transporte de mercancías por mar en términos de tiempo, coste y capacidad, al mismo tiempo que estudiaba la capacidad defensiva de ciertas potencias en términos de «insularidad», explicando que determinadas naciones (por entonces), como Inglaterra, Japón y también, con particularidades, los Estados Unidos de Norteamérica, poseían una serie de ventajas estratégicas por su carácter marítimo y por estar rodeadas de mar.

El tercer punto, quizás menos conocido y desarrollado que los anteriores, se fundamentaba en la idea de analizar la disponibilidad de diques y maestranzas navales, o, en nuestro caso, lo que podríamos denominar arsenales, que permitirían, en términos de recursos de apoyo, garantizar el apoyo a las fuerzas navales. Esta consideración

[4] MAHAN A. T. *The Influence of Sea Power Upon History (1660-1783)*. 12th Edition 1918, Boston, Little Brown and Company, 1918.
[5] TAVRA, C. «Geopolítica, pensamiento de Mahan», *Revista de Marina* (Chile). 1996, pp. 369 y ss.

adquirió especial relevancia, por ejemplo, en la guerra de Cuba, de EE. UU. con España, cuando la disponibilidad de carbón y de bases navales era fundamental para el sostenimiento de la, hasta entonces, flota continental española, en los arsenales de La Habana y Cavite[6], donde: «… tuvo una influencia crucial la consecución de una política naval poco firme y clara, la falta de liderazgo en todos los niveles de nuestra nación y la falta de unos objetivos claros y definidos al comenzar las operaciones».

La influencia de Mahan fue muy relevante y se manifestó muy rápidamente, particularmente sobre Benjamin Franklin Tracy, secretario de la Marina, quien oportunamente propuso un vasto plan de construcciones navales en 1889 y el Naval Act de 1890, y, obviamente, también sobre Theodore Roosevelt, quien fue nombrado assistant secretary de la U. S. Navy en marzo de 1897, y otros (Henry Lodge). Con ello, Mahan justificó la captura estadounidense de Filipinas, Hawái y el Caribe, con su puesto más estratégico, Cuba, como bases vitales…[7] asuntos actualmente de plena actualidad. Al mismo tiempo, junto con P. Colomb, el teorizador e historiador naval británico, argumentó la teoría del poderío marítimo (del inglés: *sea power*).

Particularmente a Mahan le corresponde posiblemente también el honor de ser el primero en emplear el término *Middle East*, en un artículo de septiembre de 1902 titulado «The Persian Gulf and International Relations»[8].

Por otra parte, y finalmente, Nicholas John Spykman[9] aporta una visión más moderna de la de Mackinder, pero sin olvidar a Mahan. Con la denominación de su *Rimland*, que tiene mucha relación con el *Heartland*, concreta que el control del anillo periférico de Eurasia proporcionaría el dominio del *Heartland* y, junto a la franja costera, conduciría al control del sistema internacional. Evitar que una sola potencia domine ese arco periférico facilitaría el protagonismo de una potencia extracontinental (como Estados Unidos): quien controle el *Rimland* gobierna Eurasia; quien gobierna Eurasia controla los destinos del mundo. La política de contención durante la Guerra Fría forma parte de esa visión.

---

[6] ESCRIGAS RODRÍGUEZ J. *La armada en 1898. Un enfoque integral* [tesis doctoral]. Dir. DE LA TORRE, R. Universidad Complutense de Madrid, 2009.
[7] FEDOROVA, K. «La contribución histórica de A. T. Mahan». *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política*, n.º 17. Enero 2013, pp. 3-27. ISSN 1698-7950.
[8] ADELSON, R. *London and the Invention of the Middle East: Money, Power, and War, 1902–1922*. New Haven, Yale University Press, 1995, pp. 22-23.
[9] *America's Strategy in World Politics* (1942) y *The Geography of the Peace* (1944).

La visión sobre el Oriente Medio (el «Middle East»)

Oriente Medio representa un área única donde confluyen rutas marítimas y el acceso a zonas geográficas que han facilitado enfrentamientos entre grandes potencias. La existencia de reservas de hidrocarburos y la presencia de estrechos esenciales como Ormuz y Bab el-Mandeb[10] nos permiten comprender la importancia de esta zona en relación con la seguridad energética de Europa. Además, Oriente Medio actúa, en ese sentido, como bisagra entre Europa, Asia y África, configurando un espacio de confrontación indirecta entre múltiples actores internacionales. Desde Gaza hasta Siria o el Líbano, el riesgo de escalada le otorga cierto protagonismo en el análisis de la geopolítica y lo convierte en una pieza clave para el equilibrio global (para muestra, un botón: Irán)[11].

Desde el punto de vista de Mackinder, Oriente Medio no forma parte del *Heartland*, pero constituye un espacio crítico del *Inner Crescent,* al facilitar la transición entre el núcleo continental euroasiático y las rutas marítimas globales. Los estrechos de Ormuz y el Bósforo constituyen auténticos *choke points* que facilitan esa conexión entre el *Heartland* (Rusia y Asia Central) y los mares cálidos. Turquía, por ejemplo, adquiere una relevancia estructural al controlar el acceso desde el mar Negro al Mediterráneo, además de condicionar la proyección marítima rusa. La presencia militar de Rusia en Siria desde 2015 responde a esa necesidad de consolidar un punto de apoyo que habilite el acceso al Mediterráneo.

Según la doctrina de Mahan, puede considerarse Oriente Medio en términos de *choke points*, ya mencionados, ya que cuatro de los siete puntos estratégicos globales se encuentran en esta parte del mundo. En segundo lugar, y en relación con este asunto,

[10] Estos choke points son vitales para el comercio global y su control puede tener repercusiones significativas en la economía y la seguridad internacional. «Choke points» comúnmente aceptados: **estrecho de Gibraltar**: conecta el mar Mediterráneo con el océano Atlántico; **canal de Panamá**: permite el paso entre el océano Pacífico y el Atlántico; **estrecho de Malaca**: conecta la península de Malaca con la isla de Sumatra; **estrecho de Ormuz**: esencial para el transporte de petróleo entre Asia y Europa; **canal de Suez**: conecta el mar Mediterráneo con el mar Rojo; **estrecho de Bab al Mandeb**: permite el acceso al mar Rojo desde el canal de Suez; Bósforo y Dardanelos: conectan el mar Egeo con el mar Negro.

[11] Noticia en red, CNN. «Benjamín Netanyahu llama a un cambio de régimen en Irán tras el ataque de ayer». 2026. Benjamín Netanyahu llama a un cambio de régimen en Irán tras ataques de EE.UU. e Israel (consultado 11/3/2026).

Mahan sostiene que unos Estados están mejor dotados que otros para ejercer su influencia en el mar[12]. Para él, la primera explicación es siempre geográfica.

Tanto la ubicación de cada Estado como su orografía, e incluso la extensión de sus costas, son factores relevantes[13],sin embargo, el peso de la variable geográfica no es suficiente para garantizar la prevalencia[14]. Esto se puede verificar, por ejemplo, a partir de las limitaciones del antiguo «Imperio del Sol Naciente», que, aun siendo capaz de derrotar a los rusos en 1905 (en buena medida debido a las dificultades zaristas para trasladar su Flota del Báltico al mar de China), fue, a su vez, derrotado en 1945 por una potencia mucho más avanzada en todos los parámetros enfatizados por Mahan en términos constructivistas (y que aquí hemos recogido en los diversos apartados de nuestra introducción).

En ese sentido, podemos considerar Oriente Medio como una zona clave para el comercio mundial, con una extensión de costas limitada y con presencia de potencias regionales en las que las actuales potencias navales —podríamos considerar a EE. UU. y China— ejercen su influencia en esos puntos de tráfico y en el litoral. Es resaltable que, en estos momentos, estos dos países poseen bases navales en este enclave, junto a las Fuerzas de Autodefensa de Japón y Francia y, en menor medida, Italia —que da apoyo a unidades españolas y alemanas—.

[12] GONZÁLEZ, A. y AZNAR, F. «Mahan y la geopolítica». *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 4, n.º 2. 2013, pp. 335-351.
[13] BAQUES QUESADA, J. *Las lecciones fundamentales de la obra de Mahan: del determinismo geográfico al espíritu comercial*. IEEE, Madrid, 2013.
[14] BRZEZINSKI, Z. *El gran tablero mundial*. Barcelona, Paidós, 1998.

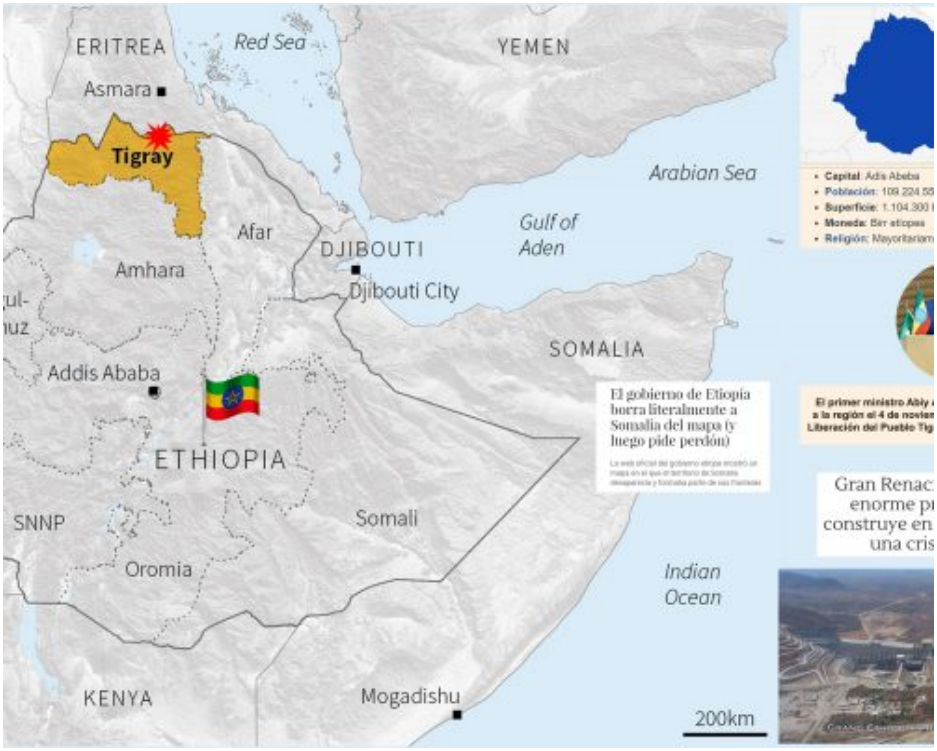


Fuente: Pressenza & Open Street map. Fair politik Graphics

Desde nuestro punto de vista, Mahan estaría preocupado también por la salida de Etiopía al mar. Etiopía es la mayor economía de África oriental y posee uno de los mejores suelos para la agricultura de toda la región, destacando la exportación de café. El éxito de su agricultura y su ganadería descansa en buena medida en sus grandes recursos hídricos, los más importantes de toda África, que proporcionan también la principal fuente de energía. En este sentido, es muy relevante el control del Nilo Azul, que supone el 80 % del caudal del río Nilo (y que nace en Etiopía).

Históricamente, Etiopía ha tenido relaciones difíciles con Somalia, en parte por la rivalidad territorial y religiosa, y con Eritrea, que fue una provincia del país hasta 1993 y que proporcionaba una salida al mar Rojo. Hoy en día, las relaciones con ambas naciones han entrado en una fase de mejora paulatina… No obstante, las relaciones con Sudán y con Egipto atraviesan momentos difíciles, con amenazas militares incluidas. La principal causa es la gestión del río Nilo. En este sentido, Mahan estaría preocupado por la situación en ambas riberas del mar Rojo y en el estrecho de Ormuz, considerando esta

zona como un área de conexión entre el Índico y el Mediterráneo en términos de influencia naval. Posiblemente observaría el conflicto en Darfur del Sur como un intento de varias potencias (Emiratos, Arabia Saudí y Egipto, entre otras) por ganar relevancia en la zona e influir, a su vez, en la geopolítica regional.



Fuente: Diario digital el *Mundo*

Desde la óptica de Spykman, Oriente Medio está asociado a su *Rimland*. Se trata de esa bisagra estratégica entre Europa, Asia y África. El estrecho de Ormuz, Bab el-Mandeb y el canal de Suez son nodos de poder. Por eso, la presencia de bases militares, corredores energéticos y alianzas regionales responde a la lógica de impedir que una potencia hostil consolide su dominio en este segmento del *Rimland*. La base militar y el puerto marítimo de Yibuti, creados por China, suponen un intento de penetrar en el *Rimland,* ganando cierto acceso y capacidad de influencia en el arco periférico.

Para Estados Unidos y sus aliados, mantener el equilibrio en Oriente Medio significa impedir que Rusia o China transformen esa región en una plataforma de proyección hacia Europa o el Indopacífico.

La situación en el flanco este

El control de los espacios continentales que facilitan, a su vez, recursos energéticos es la clave para nuestro enfoque mackinderiano, lo cual mantiene su vigencia en las causas estructurales que dieron origen a la guerra entre Rusia y Ucrania. Quizás sea el caso más claro, ya que Ucrania siempre ha estado presente en ese espacio geográfico del *Heartland*. Es un territorio que lo tiene todo: tierras fértiles, flujo energético, industria pesada (Dombás) y acceso al siempre deseado mar Negro. Precisamente, es la extensión de la OTAN hacia el flanco este la que ha sido vista, desde la óptica rusa, como una reconfiguración del equilibrio en el espacio decisivo. Ocurrió con Crimea por su valor, al garantizar el control del mar Negro y habilitar la proyección naval hacia el Mediterráneo oriental, y ocurre ahora con Ucrania y su «granero europeo»[15].

Se combina, pues, la dialéctica clásica entre la potencia terrestre y las potencias marítimas, adaptada a un entorno híbrido y nuclear. Mahan consideraría esta zona en términos de factores geográficos (variable independiente basada en la primacía de la geografía); se observa que los éxitos de los Estados mejor posicionados en ese aspecto dependen sobremanera de que hayan cubierto las expectativas citadas anteriormente, relativas al carácter nacional. Mahan expone sus tesis más contundentes: los Estados que desarrollaron modelos económicos que hoy definiríamos como extractivos fueron descuidando el talante emprendedor y, con él, algunas de sus incipientes manufacturas.

En cambio, al acentuar la inversión privada en mercados emergentes, se consolidaron dinámicas de crecimiento que, a la postre, les permitieron ampliar su presencia marítima hasta consolidarse como grandes potencias militares e incluso como «hegemones».

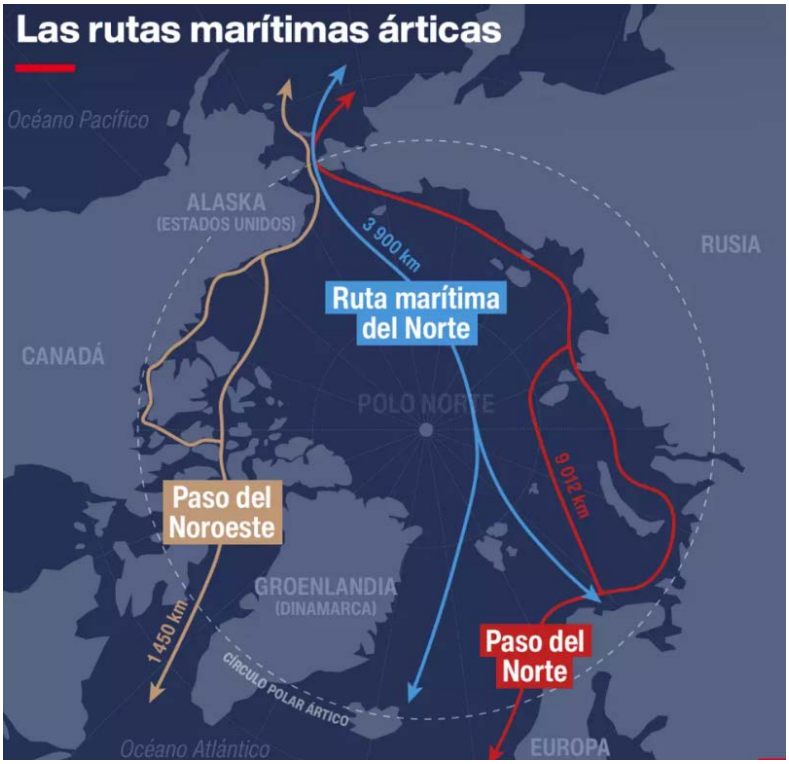
En el caso de Mahan, este consideraría, sin duda, la posibilidad de establecer rutas comerciales en el Ártico y de ser capaz de controlarlas, considerando que el pasado 20

[15] Fuente, artículo en red: El “granero de Europa” se vacía: la pérdida de nutrientes en Ucrania pone en jaque la seguridad alimentaria global (consultado 11/3/2026).

de septiembre de 2025 China inauguró su primera ruta comercial regular de contenedores a través del Ártico con destino a Europa. Es evidente que el uso de este paso marítimo del noreste reduce considerablemente el tiempo de travesía desde los puertos chinos.

De hecho, normalmente se necesitan cuarenta días para conectar China y el Reino Unido, tomando la ruta clásica por el canal de Suez, o incluso más de cincuenta si se pasa por el cabo de Buena Esperanza, frente a las costas de Sudáfrica. La línea lanzada por «Haijie Shipping», disponible diez meses al año, conectará varios puertos de China (Qingdao, Shanghái y Ningbo) con cuatro puertos europeos: Felixstowe, en el Reino Unido; Róterdam, en los Países Bajos; Hamburgo, en Alemania, y Gdansk, en Polonia.

No hace falta estudiar muy detenidamente las recientes declaraciones de la Administración de EE. UU. para considerar que la capacidad de mantener el control de la ruta entre el archipiélago de «Queen Elizabeth», de Canadá, y Groenlandia, y, más concretamente, los accesos por mar a la base de Thule, por un lado, y la libertad de navegación entre la isla de Svalbard y Groenlandia, por otro, constituyen una cuestión de relevancia estratégica mundial, siendo la ruta marítima entre esta última y Murmansk un espacio geopolítico que conviene considerar para el posible empleo de las fuerzas navales.



Fuente: RFI. Fr

Spykman, basaría su justificación en la comunicación entre Rusia y Europa. El control de Ucrania está asociado al acceso al *Rimland* europeo oriental. Para Moscú, Ucrania es una línea de contención, al igual que, para la OTAN, esa zona geográfica permite limitar la expansión de una potencia terrestre hacia el *Rimland*.

En definitiva, lo que estamos viviendo en Europa es una lucha por romper el equilibrio y asegurar el *Rimland* para contener al *Heartland*.

La particular (e importante) visión sobre Sudamérica

Mackinder, en general, no le prestó especial atención a América del Sur ya que estaba incluida en su *Outer Crescent*[16], pero, tras más de un siglo de esa interpretación, debemos profundizar para comprenderla. Aunque alejada del poder del *Heartland,* a

[16] Fuente en red: The Geographical Pivot of History - Wikipedia (consultado 11/3/2026).

nadie se le escapa la fortaleza que los recursos estratégicos (energéticos, tierras raras…) aportan al sur del continente americano.

El valor de Sudamérica estaría más vinculado a su capacidad para ser un actor global, para lo cual la voluntad de cooperar sería el punto de partida. Precisamente, una zona fragmentada y sin un liderazgo claro la mantiene en la periferia estratégica. Sudamérica, no es *Heartland*, pero puede convertirse en un espacio de competencia indirecta entre potencias, como lo fue el movimiento estratégico que supuso el control de Venezuela por parte de los Estados Unidos. El control de los recursos estratégicos será clave.

Mahan consideraría el acceso a las rutas marítimas del Atlántico Sur y del Pacífico un espacio geopolítico preferente, tanto en términos del empleo de las fuerzas navales como del establecimiento de bases navales para garantizar el dominio de la superficie marítima más grande del mundo[17]. En otros tiempos, no fue igualmente valorada. En un contexto de transición energética, estos recursos adquieren relevancia sistémica. El canal de Panamá, aunque geográficamente centroamericano, conecta directamente con la proyección estratégica sudamericana y constituye un nodo marítimo esencial en la rivalidad sinoestadounidense.

Por todo ello, esta área geográfica se ha convertido en un escenario clave en la geopolítica mundial, con un creciente protagonismo en las estrategias de defensa y en alianzas militares internacionales de carácter transcontinental. Un punto que cabe destacar en esta área es la decisión estratégica FOIP (Free and Open Indian and Pacific), de un Indopacífico libre y abierto de los EE. UU., remarcada por las recientes declaraciones del secretario de Defensa norteamericano Pete Hegseth, en las que afirmó que «[…] el Indopacífico será el teatro prioritario de las operaciones estadounidenses en los próximos años. Washington busca así reforzar su presencia militar en la región ante la creciente potencia militar china en la zona».

Pekín, además, ha intensificado su presencia en la región, rememorando la antigua teoría de la «línea de los 9 trazos», acorde con un antiguo mapa de 1935, que incluía

[17] TREVIÑO RUIZ, J. M. «El escenario Indopacífico, nuevo tablero geopolítico donde se define el futuro del orden global». 2025. Artículo en red: https://www.defensa.com/opinion/escenario-indo-pacifico-nuevo-tablero-geopolitico-donde-define (consultado 11/3/2026).

como propios a los archipiélagos de las islas Spratly y Paracel, construyendo «portaviones no hundibles» en arrecifes de las islas Spratly, pese a las protestas de sus vecinos Filipinas, Taiwán, Vietnam, Tailandia, Malasia y Brunéi. La *Estrategia de Seguridad Nacional de Japón de 2022*, afectada por las reclamaciones chinas sobre las islas Senkaku, se refiere a China como «un desafío estratégico sin precedentes».

La posibilidad de una invasión de Taiwán por las Fuerzas Armadas chinas es un escenario potencial de guerra que preocupa cada vez más a la comunidad internacional. En diciembre de 2025, el presidente chino, Xi Jinping, declaró que «… la reunificación de nuestra patria es imparable» en su mensaje de Año Nuevo, adoptando un tono firme sobre Taiwán apenas días después de que Pekín llevara a cabo sus mayores ejercicios militares alrededor de la isla autónoma.

La postura de Taiwán es firme, aunque los vínculos económicos con China son evidentes, la posibilidad de una guerra regional en un período de unos cinco años existe, con posibilidad de una escalada regional[18]. Para China, Taiwán es sencillamente un «asunto interno» en el que EE. UU. no «debe inmiscuirse»[19]. Asimismo, el apoyo de EE. UU. podría no estar totalmente garantizado.

Sin embargo, la isla está separada del continente asiático por el estrecho de Taiwán, que oscila entre los 130 y los 180 km de anchura, con unas condiciones meteorológicas muchas veces adversas para un desembarco anfibio. Del mismo modo, la defensa de Taiwán no ha estado ociosa desde la llegada del general Chiang Kai-shek a la isla en 1949, tras ser derrotado por el Ejército Rojo de Mao. Por ello, toda la isla está defendida con campos minados navales, artillería de costa con misiles antibuque, una eficaz defensa aérea y unas Fuerzas Armadas potentes y motivadas frente al invasor, con un PIB dedicado a la defensa del 3,32 % para 2026 y, sobre todo, con el apoyo de EE. UU., que, en ciertos planes, contempla la posibilidad de enviar hasta tres grupos de combate de portaaviones para su defensa, como, en cierto modo, hizo la Séptima Flota en 1958, cuando, durante una crisis regional, fue reforzada y sus buques ayudaron al Gobierno

[18] JACKSON, A. *et* CHETWYND, P. AFP, artículo en red: «Le président taïwanais avertit que la Chine ne "s'arrêtera pas" si elle s'empare de l'île». 2025.
[19] Discurso principal de S.E. Wang Yi en el Simposio sobre la Situación Internacional y las Relaciones Exteriores de China. Página oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Popular China. 2025.

nacionalista a proteger las líneas de suministro de las islas[20]. Algo similar ocurrió en 1995, durante la crisis motivada por los, a ojos de Pekín, excesos verbales independentistas del presidente Lee Teng-hui.

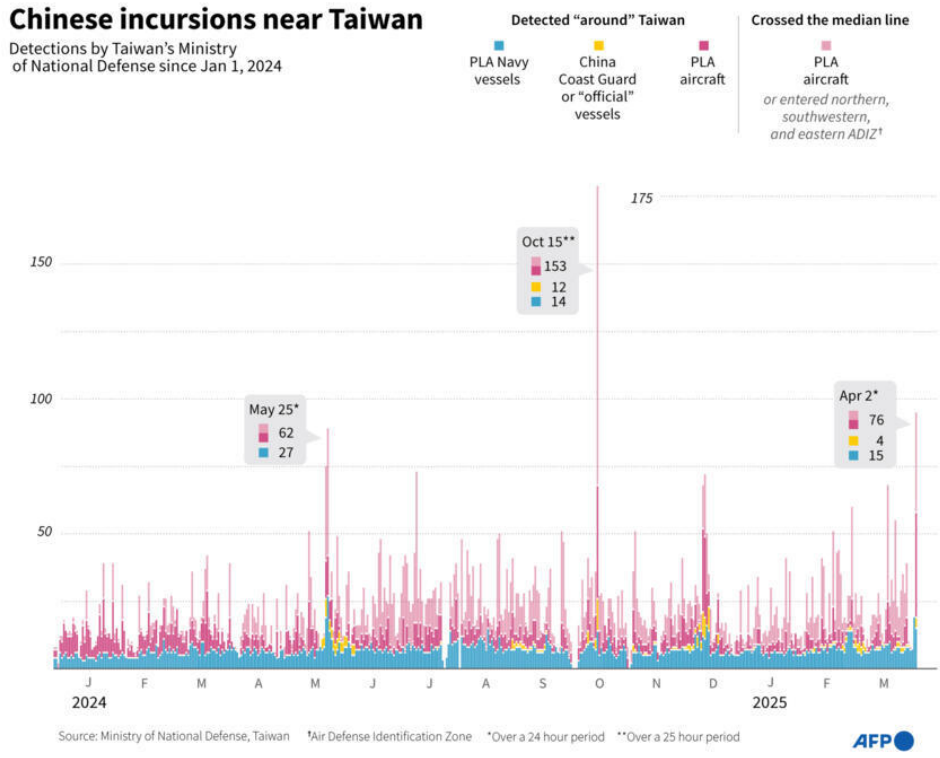
Esta situación condujo a que China lanzara una serie de misiles sobre el espacio aéreo taiwanés, a modo de aviso, y sobre el estrecho, así como a la movilización de tropas en la provincia de Fujian (lo que provocó una movilización estadounidense en el estrecho). La situación se repitió a comienzos de 1996, a escasos días de las primeras elecciones presidenciales libres y democráticas de la historia de la isla. Washington volvió a mostrar fuerza enviando su flota a aguas cercanas a Taiwán, y Lee obtuvo la victoria.

Pero, sin duda, Mahan también estaría preocupado por la estrategia china de construcción de puertos y el establecimiento de líneas marítimas entre la China continental y distintos puertos de Iberoamérica. Algo que este ya consideró y que se aplicó en las distintas batallas navales que se produjeron en la Primera Guerra Mundial, tanto en las Malvinas como en la bahía de Coronel, en Chile, donde el Reino Unido sufrió su primera derrota naval desde del siglo XVIII, en la que el almirante Christopher Cradock perdió dos imponentes unidades navales, los acorazados Good Hope y Monmouth, y que dejó el Pacífico en manos alemanas (durante un corto espacio de tiempo).

El que va camino de convertirse en el puerto más importante de Sudamérica, el puerto de Chancay, en Perú, desarrollado por la empresa COSCO Shipping, ha reducido el tiempo de transporte entre Asia y Sudamérica en hasta treinta días, sobre todo desde el puerto de Nansha, y ha favorecido la construcción de infraestructuras en la China continental, en los puertos de Tianjin y Dalian, facilitando los intercambios con los puertos de Brasil, Chile y Argentina, así como con los de México, Colombia y Ecuador.

Estas iniciativas no solo mejoran la conectividad entre China y América Latina, sino que también refuerzan la influencia económica de China en la región, desplazando parcialmente el dominio comercial de EE. UU. y Europa.

[20] PRIETO. «El rol de EE. UU. en la cuestión de Taiwán, observatorio de política China». 2025. Artículo en red: https://www.politica-china.org/el-rol-de-estados-unidos-en-la-cuestion-de-taiwan-evolucion-historica-y-situacion-durante-la-presidencia-de-donald-trump/ (consultado 11/3/2026).



Fuente: AFP. Recurso en red

Spykman, es cierto, se fija más en el hemisferio occidental, ya que la seguridad estadounidense está asociada a limitar la influencia de potencias en zonas que puedan afectar al espacio americano. Sudamérica, aunque periférica respecto a Eurasia, forma parte del sistema de equilibrio global. El control de sus litorales y rutas marítimas afecta indirectamente al *Rimland* euroasiático.

El canal de Panamá es una pieza clave en la movilidad estratégica interoceánica. Su estabilidad garantiza la flexibilidad naval estadounidense, elemento central en el control del *Rimland* asiático. Sudamérica no es el centro del sistema, pero es un espacio donde la competencia indirecta influye en la arquitectura global.

El análisis de la situación en el continente africano

África también forma parte de ese *Outer Crescent* definido por Mackinder. Al igual que América del Sur, el continente africano combina recursos críticos (tierras raras, cobalto, uranio) y la variable demográfica lo posiciona en un escenario de futuro clave. El Sahel representa ese espacio de fricción donde todo ocurre y donde todo puede ocurrir, al estar presentes una gran cantidad de actores estatales y no estatales.

El factor aquí es que no se trata de que la influencia se ejerza solo por la ocupación territorial; las opciones se presentan como múltiples: influencia económica, tecnológica, diplomática, militar… La estabilidad en esta franja tiene un efecto directo sobre el Rimland europeo, por eso el continente africano representa un campo de proyección indirecta del poder euroasiático.

Desde la perspectiva de Mahan, puede estimarse que el control de Gibraltar, del mar Rojo y del canal de Suez conecta África con las rutas comerciales euroasiáticas. La presencia militar y económica china en Yibuti o en puertos estratégicos africanos refleja la extensión del *Heartland* hacia espacios marítimos periféricos. La visión talasocrática[21] ha llevado a distintas potencias a obtener determinados éxitos a lo largo de la historia[22]. Una consideración, al parecer, compartida por Kissinger (1994), que comienza su obra *Diplomacia* analizando el giro de la presidencia «del amigo del garrote» a la del presidente Woodrow Wilson.

Es decir, en los Estados Unidos, estas dos escuelas de pensamiento, la de los Estados Unidos como «faro» y la de los Estados Unidos como «cruzado», existen en pugna desde la guerra hispano-norteamericana de 1898. En la actualidad, posiblemente prevalezca la segunda, con matices.

Hace falta ser práctico y, hasta ahora, la estrategia de penetración de EE. UU. en África, a través del fortalecimiento del sector de la seguridad, el desarrollo de las democracias y el establecimiento de alianzas comerciales y del envío de ayuda humanitaria, a través de organismos como US Aid, entre otros, no es una receta adecuada para sociedades

[21] TUCÍDIDIES. *Historia de la guerra del Peloponeso*. Madrid, Gredos, 1990.
[22] GONZÁLEZ MARTÍN, A. y AZNAR FERNÁNDEZ-MONTESINOS, F. «Mahan y la geopolítica». *Geopolítica(s). Revista de estudios sobre espacio y poder*, vol. 4, n.º 2. 2013, pp. 335-351.

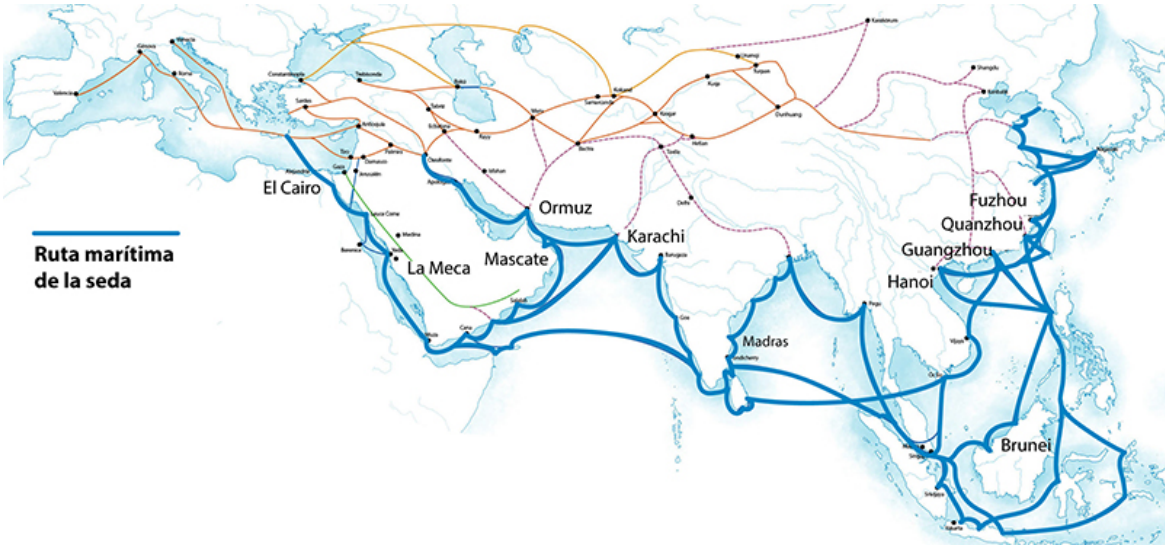
que valoran la existencia de poderes fácticos que garanticen una cierta estabilidad mientras se produce un avance social y económico[23], aunque existen múltiples factores limitantes, posiblemente uno de los más importantes sea el alto coste del capital en África, que hace que sea 2,4 veces más elevado que en el resto del mundo.

Vincularíamos este asunto a la consideración que realizaba Mahan sobre los «factores económicos y sociales» que afectarían, sin duda, a los resultados esperados: de ellos destacaría, respectivamente, la negatividad de los factores sociales y a la disponibilidad de recursos naturales, de los que África dispone en tan gran escala.

Junto a esto, cobra especial consideración el control del cabo de Buena Esperanza y de la ruta marítima portuguesa, que, en caso de bloqueo del canal de Suez, un asunto que no podemos estimar como ciencia ficción, podría convertirse en una realidad ante un hipotético conflicto regional.

Zheng He (1371-1433) fue el mayor explorador marítimo chino de la historia y el más importante de Asia, así como el comandante de la armada más grande que había conocido el mundo hasta la Primera Guerra Mundial, especialmente famoso por sus siete expediciones navales, realizadas entre 1405 y 1433, durante la época temprana de la dinastía Ming, que algunos identifican de forma legendaria con los viajes de Simbad. Sus contribuciones son clave para comprender la avanzada historia de la cartografía china, y nos da una idea de la percepción que tiene China del comercio en el Índico (y de la importancia que se concede a las rutas comerciales), especialmente de la Nueva Ruta de la Seda propuesta por Xi Jinping en 2014, la cual tiene una vertiente marítima que, sin duda, no sería en absoluto irrelevante para Mahan.

[23] MEMORIA ANUAL DE NN.UU. Impulsar el desarrollo africano, 2025. https://www.un.org/es/annualreport/2025/development-in-africa (consultado 11/3/2026).



Fuente: Confucio.mag

Desde Spykman, la desestabilización de este segmento debilita el *Rimland* occidental.

Yibuti, en el Cuerno de África, alberga bases de múltiples potencias. Los recursos minerales africanos (cobalto, tierras raras) son esenciales para las industrias tecnológicas del *Rimland* asiático y europeo.

Por otra parte, y finalmente, la creciente presencia china en África y América Latina introduce un elemento novedoso. Desde la lógica spykmaniana, la penetración económica y tecnológica china en el hemisferio occidental podría erosionar el equilibrio estratégico estadounidense. La creciente presencia china en infraestructuras y minería refleja una penetración del *Heartland* ampliado (China continental) en espacios tradicionalmente vinculados a la potencia marítima estadounidense.

Conclusiones generales

El análisis de la geopolítica actual utilizando las visiones de los clásicos permite establecer supuestos, determinar hipótesis y obtener conclusiones, es una herramienta sugestiva y fácil de entender que permite realizar un análisis de los sucesos que ocurren actualmente. No obstante, para ser totalmente objetivo y con arreglo al método científico,

respecto a la situación actual, correspondería realizar un análisis en términos de variables, al menos, históricas y geográficas (ya mencionadas), así como de tecnología e información, educación, economía, sociedad y del ámbito nuclear (TEESEN).

Aunque, sobre los asuntos expuestos y como primera conclusión, la teoría de Mackinder, lejos de ser una reliquia histórica, ofrece una matriz interpretativa poderosa para entender la competencia actual. El *Heartland* y el *Rimland* no son categorías estáticas, pero siguen expresando una verdad estructural: el control de los espacios continentales estratégicos y de los nodos de conexión marítima que condicionan la arquitectura del poder global. En el siglo XXI, esta lógica se combina con la resiliencia social, la guerra híbrida y la competencia tecnológica. La geografía no ha desaparecido; se ha entrelazado con nuevas dimensiones del poder.

Por otra parte, desde la perspectiva de Spykman, el siglo XXI confirma su intuición estructural: el destino del sistema internacional se decide en el *Rimland*. Ucrania, Oriente Medio, el Indopacífico y el Cuerno de África no son conflictos aislados; son segmentos del arco periférico donde se dirime la transición de poder. El control del *Heartland* importa, pero el dominio del cinturón costero euroasiático determina quién configura el orden mundial. La resiliencia de las sociedades del *Rimland* —infraestructural, energética y cognitiva— se convierte, así, en un elemento central de la competencia estratégica contemporánea.

La guerra en Ucrania e Irán no es solo una disputa territorial. Son conflictos donde existe una pugna estratégica por la configuración del arco periférico europeo (de ahí el apoyo de la Coalition of the Willing). Si Rusia consolida su dominio en Ucrania, amplía su influencia en el *Rimland*. Si Ucrania se integra en estructuras occidentales (como la Unión Europea), se refuerza el cinturón de contención (y viceversa).

Algo parecido le sucede a EE. UU. en Iberoamérica (de ahí la «doctrina Monroe»). Por otro lado, y finalmente, parafraseando a Aznar, la historia de la humanidad puede plantearse como un enfrentamiento entre el poder naval y el terrestre, entre la talasocracia y el poder continental. Esta visión «mahaniana» es reduccionista, simplificadora y, como todas, parcialmente falaz, pero este análisis puede hacerse y posiblemente se entienda bien; en realidad, puede resultar sumamente eficaz. Así, las

guerras médicas, que enfrentaron a la talasocracia griega con el poder continental representado por el Imperio persa, supusieron, finalmente, la victoria del poder naval…

Del mismo modo, puede realizarse un análisis similar hoy en día, aunque en esta ocasión el conflicto pueda darse entre dos potencias navales, una de las cuales busca una cierta prevalencia en el Pacífico e Índico, y donde se vuelven a contraponer, de manera general, como en el pasado, dos (o más) sistemas económicos (con muchos matices): el libre mercado (endeudado) y la economía «socialista» de mercado (intensiva en capital y mano de obra…), así como ciertas variables relacionadas con el progreso social (en África, América y Asia, particularmente), además de otros aspectos (ya mencionados), conformando un sistema geopolítico verdaderamente complejo, con espacios clave (por ejemplo Taiwán, Filipinas, *choke points*, Ucrania y la red).

Se trata, en definitiva, y finalmente, de utilizar el análisis de la geopolítica clásica, pero introduciendo otras variables de tipo económico, informativo, diplomático o social. Este es el carácter de los acontecimientos y de la sociedad en el siglo XXI, que, en cierto modo, ya vislumbraban los autores que hemos analizado, y que, sin duda, contribuye a obtener una visión doctrinal de la compleja y volátil situación mundial.

*Vicente Gonzalvo y David Cuesta**

@MochilaliderXXI

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

65/2026 11 de junio de 2026

Sebastián Chumbe Checa

Geopolítica de la deforestación en la Amazonía brasileña: seguridad, mercados globales y crimen organizado



Geopolítica de la deforestación en la Amazonía brasileña: seguridad, mercados globales y crimen organizado

Resumen:

Este artículo examina la deforestación de la Amazonía brasileña no solo como un problema ambiental, sino como un proceso geopolítico de larga duración. La pérdida de casi un millón de kilómetros cuadrados de selva desde la década de 1970 no puede comprenderse sin considerar los modelos de desarrollo extractivista promovidos por el Estado y reforzados por la demanda de los mercados globales.

Este modelo se consolidó durante la dictadura militar (1964-1985) bajo la doctrina de *integrar para não entregar,* implementada en el contexto más amplio de la Guerra Fría y con una significativa influencia estratégica estadounidense. En el siglo XXI, China emergió como el principal socio comercial de Brasil, reconfigurando la geografía económica de la región mediante su demanda de soja, dinámica estrechamente vinculada a la inserción brasileña en el BRICS como en las cadenas globales de *commodities*.

Sobre el terreno, estas transformaciones han favorecido la expansión de la minería aurífera ilegal, la degradación ecológica de gran escala y el desplazamiento y la creciente vulnerabilidad de pueblos indígenas. Las conclusiones analizan las contradicciones inherentes al posicionamiento de Brasil como potencia emergente y los dilemas estratégicos que ello plantea para la gobernanza global de la Amazonía.

Palabras clave:

Brasil, Amazonía, garimpeiros, extractivismo, BRICS, yanomamis.

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

Geopolitics of deforestation in the Brazilian Amazon: security, global markets and organized crime

Abstract:

This article examines the deforestation of the Brazilian Amazon not merely as an environmental issue, but as a long-term geopolitical process. The loss of nearly one million square kilometers of forest since the 1970s cannot be understood without considering the extractivist development models promoted by the state and reinforced by global market demand.

This model originated during the military dictatorship (1964–1985) under the doctrine of «integrar para não entregar" ("integrate in order not to surrender"), implemented within the broader Cold War context and under significant U.S. strategic influence. In the twenty-first century, China emerged as Brazil's principal trading partner, reshaping the region's economic geography through its demand for soybeans—a dynamic closely linked to Brazil's integration into BRICS and global commodity chains.

On the ground, these transformations have contributed to the expansion of illegal gold mining, severe ecological degradation, and the displacement and endangerment of Indigenous peoples. The conclusions explore the contradictions inherent in Brazil's status as an emerging power and the strategic dilemmas this poses for the global governance of the Amazon.

Keywords:

Brazil, Amazon, Garimpeiros, Exctractivism, BRICS, Yanomami.

Introducción: La Amazonía como espacio geopolítico

La Amazonía constituye una vasta región de aproximadamente 7.000.000 km² en América del Sur que se extiende por territorios de Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, Guyana, Surinam, la Guayana Francesa y Brasil, país que concentra cerca de 4.245.278 km² de bosques amazónicos, equivalentes a alrededor del 60 % del bioma total.

Se trata del ecosistema tropical más biodiverso del planeta: alberga más de 40.000 especies de plantas, 1.300 especies de aves y 2.400 especies de peces de agua dulce, además de una extraordinaria diversidad de mamíferos, anfibios e insectos[1]. Diversas estimaciones señalan que entre el 10 % y el 30 % de todas las especies conocidas en la Tierra se encuentran en esta región[2].

Asimismo, la cuenca amazónica representa aproximadamente una quinta parte del agua dulce superficial del planeta y aporta cerca del 20 % del flujo total de agua dulce que desemboca en los océanos a través del río Amazonas y sus afluentes[3]. Gracias a su extensa cobertura vegetal, el bioma absorbe más de 2.000 millones de toneladas de CO_2 anualmente, lo que equivale a cerca del 5 % de las emisiones globales por año, y desempeña un papel crucial en la regulación climática mundial[4].

A inicios de la década de 1970, la Amazonía brasileña mantenía prácticamente intacta la totalidad de su cobertura forestal. Para 2020, sin embargo, la superficie de bosques tropicales se había reducido a 3.381.073 km²[5]. En términos acumulados, ello implica que en cinco décadas se ha perdido cerca del 20 % de los bosques naturales de Brasil. Esta transformación no puede entenderse como un proceso espontáneo o inevitable, sino como el resultado de decisiones políticas, estrategias de desarrollo e incentivos

[1] AMAZON. *Main Issue, The Global Environment Facility*, 2025. Disponible en: https://www.thegef.org/what-we-do/topics/amazon (consultado 26 de febrero 2026).
[2] DWYER, Augusta. «Fun facts: the Amazon biome», *Global Landscapes Forum*. 2021. Disponible en: https://thinklandscape.globallandscapesforum.org/54244/fast-facts-the-amazon-biome/ (consultado 26 de febrero 2026).
[3] PASTERNACK, Rachel. «Guadians of Nature in the Amazon», *The Natural Conservancy*. 2025. Disponible en: https://www.nature.org/en-us/what-we-do/our-insights/perspectives/value-standing-forests-rewarding-nature-stewards-amazon/ (consultado 26 de febrero 2026).
[4] AMAZON CONSERVATION. «Why Protect the Amazon», *Amazon Conservation*. 2026. Disponible en: https://www.amazonconservation.org/the-challenge/why-the-amazon/ (consultado 26 de febrero 2026).
[5] BUTLER, Rhett. «Calculating Deforestation Figures for the Amazon», *World Rain Forests*. 2020. Disponible en: https://worldrainforests.com/amazon/deforestation_calculations.html (consultado 26 de febrero 2026).

económicos que promovieron la expansión agropecuaria, la explotación de recursos naturales y la integración territorial.

La devastación amazónica constituye, por tanto, un fenómeno intrínsecamente geopolítico. Ha sido moldeada por proyectos de integración nacional, por relaciones internacionales asimétricas y por la inserción de Brasil en las cadenas globales de valor orientadas a la exportación de *commodities*.

Sus efectos trascienden el plano ambiental: incluyen la erosión de la biodiversidad, la expansión de economías ilícitas, el debilitamiento de la soberanía efectiva del Estado en extensas áreas periféricas y el desplazamiento sistemático de pueblos indígenas, lo que configura un desafío estratégico de alcance regional y global.

Integrar para não entregar: la dictadura, EE. UU. y el nacimiento del extractivismo moderno

A comienzos de la década de 1960, Brasil estaba gobernado por João Goulart, dirigente del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), cuyo programa impulsó las denominadas «reformas de base». Estas incluían propuestas de reforma agraria, una mayor intervención estatal en sectores estratégicos y la regulación del capital extranjero.

En este marco, se produjeron tensiones con intereses empresariales estadounidenses, incluidas medidas que afectaron a la International Telephone and Telegraph (ITT)[6], en un contexto de revisión de concesiones y de límites a la repatriación de beneficios.

En política exterior, la llamada Política Externa Independente promovió la diversificación de los vínculos diplomáticos, incluyendo relaciones con países socialistas. Aunque no existió una alineación formal con el Pacto de Varsovia ni acuerdos militares con la Unión Soviética, la ampliación de contactos en el contexto de la Guerra Fría, que incluyó gestos simbólicos como la visita del cosmonauta soviético Yuri Gagarin a Brasil[7], fue percibida

[6] OFFICE OF THE HISTORIAN. «The expropriation of the IT&T Properties in Rio Grande do Sul». Deparment of State USA, 1962. Disponible en: https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1961-63v12/d221 (consultado 26 de febrero 2026).
[7] THE NEW YORK TIMES. «Gagarin is hailed on visit to Brazil; Soviet Hero Guest of State for Four-Day Stay». 1961. Disponible en: https://www.nytimes.com/1961/07/30/archives/gagarin-is-hailed-on-visit-to-brazil-soviet-hero-guest-of-state-for.html (consultado: 26 de febrero 2026).

por parte de las Fuerzas Armadas y por el Gobierno de Estados Unidos como un posible desplazamiento del país fuera de la órbita hemisférica occidental.

En este clima de polarización ideológica, sectores militares comenzaron a articular un discurso sobre el «peligro de la comunicación»[8], asociando la movilización social, la conflictividad sindical y la indisciplina castrense a una amenaza subversiva.

El golpe de Estado del 31 de marzo de 1964 contó con respaldo político y logístico estadounidense, materializado en la planificación de la Operación Brother Sam[9], que contemplaba apoyo naval y suministro de recursos. Aunque dicha asistencia no llegó a desplegarse plenamente, evidenció la convergencia estratégica entre Washington y los sectores golpistas, abriendo paso a un régimen que reconfiguraría profundamente el modelo de desarrollo y la explotación de recursos en Brasil.

El nuevo gobierno instaurado tras el golpe de 1964, que dio lugar a un régimen autoritario militar extendido hasta 1985, adoptó como uno de sus lemas centrales la consigna *integrar para não entregar*.

La Amazonía era concebida como un «vacío demográfico» sobre el cual el Estado ejercía una soberanía frágil. En consecuencia, se promovió la expansión de la presencia estatal mediante la construcción de infraestructura estratégica y la explotación intensiva de recursos naturales, en el marco de un programa que articuló seguridad territorial, desarrollo económico y doctrina anticomunista.

La baja densidad poblacional amazónica fue interpretada como una vulnerabilidad frente a eventuales focos insurgentes de inspiración marxista, como la guerrilla del Araguaia, que operó en la región por casi una década[10]. Bajo la lógica de la Doctrina de Seguridad Nacional, la ocupación física del territorio se convirtió en un imperativo estratégico.

En este contexto, el régimen emprendió ambiciosos proyectos de infraestructura. La carretera Transamazónica (BR-230), con casi 5.000 kilómetros de extensión, atravesó de este a oeste los estados de Paraíba, Ceará, Piauí, Maranhão, Tocantins, Pará y

[8] CHAVES, Eduardo. «Expulsando comunistas e fazendo a “Revoluçao”: as lembranças do exército sobre o governo de João Goulart», *Revista Ágora*, 14. 2011, pp. 6-11.
[9] PEREIRA, Anthony. «The US Role in the 1964», *Bulletin of Latin American Research*, 37. 2016, pp. 5-17.
[10] MENDONÇA, Elizabeth. «As ruínas de uma viagem, ficção e depoimento sobre a Guerrilha do Aragua», *Patrimônio e Memoria*, 11. 2015, pp. 69-87.

Amazonas[11]. De norte a sur, la BR-163, con 3.629,3 kilómetros, conectó Pará con Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Paraná, Santa Catarina y Rio Grande do Sul[12]. Estas obras facilitaron la penetración económica y el acceso a nuevas fronteras productivas.



Figura 1. Rodovia Transamazônica (BR-230)

En 1966 se creó la Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM)[13], organismo encargado de administrar incentivos fiscales que permitían a empresas y grandes propietarios destinar parte del impuesto sobre la renta a proyectos aprobados en la región. La ganadería extensiva fue el sector más favorecido, una actividad que implicaba la tala masiva de bosques. Para 1990, aproximadamente el 10 % de la cobertura forestal amazónica había desaparecido.

[11] EBC. «Trasamazônica: saiba o que mudou em 45 anos de construção», *EBC Revista Brasil*. 2015. Disponible en: https://radios.ebc.com.br/revista-brasil/edicao/2015-10/transamazonica-ja-se-passaram-45-anos-desde-o-inicio-da-construcao (consultado 27 de febrero 2026).
[12] G1. «Principal via de escoamento de MT, BR-163 completa 40 anos», *G1 Globo Mato Grosso*. 2016. Disponible en: https://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2016/10/principal-de-escoamento-de-mt-br-163-completa-40-anos.html (consultado 27 de febrero 2026).
[13] «A Sudam», *Governo do Brasil*. 2020. Disponible en: https://www.gov.br/sudam/pt-br/composicao-1/ministro (consultado 27 de febrero 2026).

En 1970 se fundó el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA)[14], cuya misión formal era administrar tierras públicas federales, regularizar la propiedad rural y ejecutar programas de colonización. Estos consistieron en la entrega de lotes a migrantes del nordeste y del sur bajo el lema *terra sem homens para homens sem terra*, promoviendo la ocupación productiva como mecanismo de consolidación territorial.

En el plano internacional, Estados Unidos se consolidó como uno de los principales socios comerciales de Brasil durante el gobierno militar, especialmente en los ámbitos del comercio, la tecnología y el financiamiento. A partir de 1975, Brasil participó en los mecanismos de coordinación represiva regional asociados al Plan Cóndor, en un contexto de convergencia estratégica anticomunista.

Durante la década de 1980 se lanzó el Programa Grande Carajás, megaproyecto orientado a la explotación de hierro en la Serra dos Carajás. Este incluyó la construcción del ferrocarril Carajás y del puerto de Ponta da Madeira para la exportación.

Si bien la minería no generó niveles de deforestación comparables a los de la expansión ganadera, produjo impactos significativos, entre ellos la contaminación de las aguas y los suelos, la alteración de los ecosistemas locales y el desplazamiento de poblaciones indígenas[15].

La dictadura brasileña concluyó en 1985, tras haber establecido las bases institucionales, infraestructurales y financieras del extractivismo a gran escala en la Amazonía. El modelo implantado durante este período configuró un patrón de ocupación territorial y de explotación de recursos que explica la aceleración sostenida de la deforestación en las décadas posteriores.

El siglo de China y los *commodities*

A partir del siglo XXI, la política exterior brasileña experimentó una reorientación significativa, particularmente desde el inicio del primer mandato de Luiz Inácio Lula da

[14] «O Incra», *Governo do Brasil*. 2020. Disponible en: https://www.gov.br/incra/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/o-incra (consultado 27 de febrero 2026).
[15] ANDRADE, Gilciandro. *A Amazônia e o Projeto Grande Carajás, Mundo Amazónico*, Vol. 6 N.º 2. 2015.

Silva en 2003. El nuevo presidente promovió la diversificación de alianzas estratégicas y abogó por una mayor autonomía en la inserción internacional de Brasil.

En ese contexto, marcó un ligero distanciamiento de Estados Unidos, al que criticó indirectamente por sus acciones en Irak[16]. Esta postura formó parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de vínculos con economías emergentes y del denominado sur global.

Paralelamente, el crecimiento económico de China, impulsado por las reformas iniciadas por Deng Xiaoping, se mantuvo por encima del 9 % durante toda la década de los 2000[17], lo que le permitió posicionarse por encima de Japón en 2010[18]. Este dinamismo transformó a China en un actor central del comercio mundial y en un demandante creciente de materias primas.

En este contexto se produjo un progresivo acercamiento entre Brasil y China. Un hito relevante fue la visita de Lula a China en 2004, durante la cual se estableció una asociación estratégica bilateral sustentada en el comercio de soya y de mineral de hierro[19].

Sin embargo, el punto de inflexión estructural se produjo en 2009[20], cuando China se convirtió oficialmente en el principal socio comercial de Brasil y ambos países consolidaron su papel como miembros fundadores del BRICS.

Históricamente, los principales productos de exportación brasileños vinculados con la deforestación amazónica han sido el grano de soya y la carne de vacuno.

[16] GENTILE, Carmen. «Commentary: Lula in Cuba – a bold move?», *United Press International*. 2003. Disponible en: https://www.upi.com/Business_News/Security-Industry/2003/09/26/Commentary-Lula-in-Cuba-a-bold-move/UPI-34101064612235/ (consultado 25 de marzo 2026).
[17] WORLD BANK GROUP. GDP Growth Anual % China. Disponible en: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=CN (consultado 25 de marzo 2026).
[18] EUROPA PRESS. «China se consolida como segunda economía mundial por delante de Japón», *El Mundo*. 2011. Disponible en: https://www.elmundo.es/elmundo/2011/02/14/economia/1297675149.html (consultado 25 de marzo 2026).
[19] «Hu pledges strategic partnership with Lula», *China Daily*. 2004. Disponible en: https://www.chinadaily.com.cn/english/doc/2004-11/13/content_391244.htm (consultado 25 de marzo 2026).
[20] «The meeting of BRIC leaders is held in Yekaterinburg and President Hu Jintao Attends the Meeting and Delivers an Important Speech», *Ministry of Foreign Affairs People's Republic of China*. 2009. Disponible en: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11340081.html (consultado 25 de marzo 2026).

En 2024, China adquirió el 72,8 % de las exportaciones brasileñas de soya y el 59,3 % de las de carne de vacuno[21]. En el caso de la soya, su destino principal es la producción de harina proteica utilizada mayoritariamente para la alimentación animal, en particular para sostener la expansión de la industria porcina y avícola china.

La ganadería extensiva ha representado entre el 65 % y el 80 % de la deforestación amazónica desde los años setenta, dado que requiere grandes superficies para el pastoreo, lo que implica la tala del bosque y su conversión en pasturas. Este patrón de expansión horizontal ha sido históricamente el principal motor estructural de la pérdida de la cobertura forestal.

Por su parte, la soya actúa como motor indirecto de la deforestación. Si bien no siempre sustituye bosque primario de manera directa y frecuentemente reemplaza áreas previamente degradadas o destinadas a pastoreo, su expansión desplaza la frontera ganadera hacia nuevas zonas boscosas.

Este fenómeno, conocido como «efecto desplazamiento», genera una dinámica en la que el avance agrícola presiona a los productores ganaderos para trasladarse hacia áreas más internas de la Amazonía en busca de tierras más baratas, contribuyendo así a la expansión del arco de deforestación.

La intensificación de la deforestación amazónica en el marco del comercio entre Brasil y China no puede atribuirse exclusivamente a decisiones adoptadas en el ámbito del BRICS; sin embargo, diversos análisis sostienen que los compromisos ambientales del bloque han sido insuficientes para contrarrestar las dinámicas extractivas de sus economías[22].

Se ha señalado la existencia de una brecha entre los compromisos climáticos declarados y los resultados efectivos en materia de conservación, lo que sugiere la persistencia de un problema estructural en la gobernanza ambiental. En este sentido, la expansión del comercio de *commodities* agrícolas y ganaderos ha operado dentro de un marco

[21] «Brazil's Export Destinations, Observatory Economy of Complexity». 2024. Disponible en: https://oec.world/en/profile/country/bra?selector343id=Export (consultado 26 de marzo 2026).
[22] VAISHALI, Jain. «BRICS and Climate Change Security Concerns», *World Affairs*, Vol. 28. 2024, pp. 141-142.

internacional en el que los objetivos de crecimiento económico han prevalecido sobre mecanismos ambientales vinculantes.

Lejos de constituir un fenómeno aislado, la devastación amazónica vinculada a la expansión agroexportadora revela las tensiones inherentes entre desarrollo económico, la inserción internacional y la sostenibilidad ambiental en el siglo XXI.

Los actores sobre el terreno: garimpeiros, criminalidad y desplazamiento de los yanomamis

La catástrofe ecológica mencionada anteriormente constituye apenas una dimensión de un fenómeno más amplio vinculado a la deforestación amazónica. Uno de los efectos sociales más significativos derivados de este proceso ha sido la consolidación de los *garimpeiros*, un grupo social dedicado a la minería aurífera ilegal en vastas zonas del bosque tropical.

La actividad garimpeira tiene antecedentes históricos que se remontan a la década de los años cuarenta, cuando la extracción de oro en enclaves como «Pista do Cabeça», en el norte de Mato Grosso, ofreció a poblaciones marginadas una alternativa de subsistencia. Con el tiempo, estos grupos se reorganizaron en un contexto de tensiones con grandes hacendados, configurando lo que algunos analistas han interpretado como una lucha por la tierra[23].

La expansión contemporánea del garimpo se encuentra estrechamente vinculada a las transformaciones territoriales iniciadas en los años setenta. La construcción de carreteras en el marco del plan *integrar para não entregar* durante la dictadura militar facilitó el acceso a áreas previamente aisladas, catalizando flujos migratorios de personas en situación de pobreza que buscaban oportunidades económicas[24].

Hacia 1975, los *garimpeiros* establecidos en las riberas del río Tapajós, entre Pará y Mato Grosso, habían deforestado aproximadamente 1.540 hectáreas mediante técnicas

[23] CHRIST, Flaviane. *Garimpeiros da Amazônia*, [tesis de doctorado], Universidade Estadual do Oeste do Paraná. 2020.
[24] CARDOSO, Thais. «Prática de crimes ambientais na região amazónica tem raízes históricas», *Instituto de Estudos Avançados da Universidades de São Paulo*. 2025. Disponible en: https://www.iea.usp.br/noticias/pratica-de-crimes-ambientais-na-regiao-amazonica-tem-raizes-historicas (consultado 26 de marzo del 2026).

rudimentarias. La posterior construcción de la BR-163 Cuiabá–Santarém permitió el transporte de maquinaria pesada, lo que intensificó la escala de explotación. Para 1993, más de 16.500 hectáreas[25] en el estado de Pará habían sido devastadas por la actividad *garimpeira*.

El papel del Estado no fue ajeno a este auge. Durante la dictadura militar, el Gobierno incentivó indirectamente la minería artesanal como mecanismo de absorción de tensiones sociales.

Testimonios como el del líder garimpeiro José Altino Machado señalan que el Ejército facilitó invasiones a tierras indígenas en la década de 1970, abriendo pistas de aterrizaje y estableciendo puestos de control[26].

Con el objetivo de regular la fiebre del oro, el régimen creó reservas garimpeiras, entre ellas la del Tapajós a comienzos de los años ochenta, para cuya implementación se construyó la *Transgarimpeira*. Este proceso institucionalizó parcialmente la actividad y atrajo a cientos de miles de personas, incrementando la población *garimpeira* de 140.000 a 240.000 individuos[27].

El principal daño letal asociado al *garimpo* no es únicamente la deforestación, sino la contaminación hídrica por mercurio. Este metal se emplea para amalgamar el oro y, al ser liberado en el medio ambiente, se transforma en compuestos que se biomagnifican en los peces[28], que constituyen la base alimentaria de numerosos pueblos indígenas amazónicos.

Entre los pueblos directamente afectados se encuentran los munduruku, aracaça, kayapó y, de manera particularmente grave, los yanomami. Algunos medios han

[25] KILLEEN, Timothy. «Amazônia: a geografía do garimpo», *Mongabay*. 2024. Disponible en: https://brasil.mongabay.com/2024/07/amazonia-a-geografia-do-garimpo/?print&amp=1 (consultado 26 de marzo del 2026).
[26] BRASIL, Kátia. «Projeto do mineraçao de Bolsonaro vai virar uma confusão, diz memoria-viva do garimpo no Brasil», *Observatorio dos direitos e políticas indigenistas*. 2021. Disponible en: https://obind.eco.br/amazonia-real-projeto-de-mineracao-de-bolsonaro-vai-virar-uma-confusao-diz-memoria-viva-do-garimpo-no-brasil/ (consultado 26 de marzo del 2026).
[27] BETIM, Felipe. «Garimpo na Amazônia: uma história de esperanças e conflitos», *Dialogue Earth*. 2022. Disponible en: https://dialogue.earth/pt-br/uncategorized/58783-garimpo-guarda-historia-de-esperancas-e-conflitos-na-amazonia/ (consultado 26 de marzo 2026).
[28] GATEHOUSE, Tom. «Book extract: They're killing us», *Dialogue Earth*. 2023. Disponible en: https://dialogue.earth/en/pollution/364000-book-extract-the-heart-of-our-earth-illegal-mining-brazil/ (consultado 26 de marzo 2026).

calificado su precaria situación como un genocidio en curso[29]. Los yanomami constituyen un grupo de aproximadamente 20.000 personas, distribuidas entre el estado venezolano de Amazonas y los estados brasileños de Amazonas y Roraima.



Figura 2. Territorios yanomami

Se trata de un pueblo de larga continuidad histórica, cuya organización social se basa en la caza, la recolección y una cosmovisión ritual compleja que incluye prácticas funerarias como el canibalismo endogámico ritual[30], un elemento central en su concepción cultural de la muerte.

Desde el avance del *garimpo*, los yanomami han enfrentado violencia directa y graves impactos sanitarios. Según un estudio del *Yale Global Health Review*, el 84 % de los individuos analizados presentaban niveles de contaminación de 2 µg/g o más, y el 10 % superaba los 6 µg/g, concentraciones asociadas a riesgos severos para la salud[31].

[29] BRUM, Eliane. «El genocidio yanomami tiene las huellas de Bolsonaro», *El País*. 2023. Disponible en: https://elpais.com/opinion/2023-02-01/el-genocidio-yanomami-tiene-las-huellas-de-bolsonaro.html (consultado 26 de marzo 2026).
[30] APARICIO, Jesús y TILLEY, Charles. «El endocanibalismo en los rituales funerarios del pueblo yanomami», *Revista TRIM*, Vol 8. 2015, pp. 73-92.
[31] MOJEKWU, Debbie. «The true cost of Mining in a Changing Climate: The Global Health Crisis in South America's Yanomami Territory», *The Yale Global Health Review*. 2025. Disponible en: https://yaleglobalhealthreview.com/2025/05/18/the-true-cost-of-mining-in-a-changing-climate-the-global-health-crisis-in-south-americas-yanomami-territory/ (consultado 26 de marzo 2026).

Asimismo, los cráteres y pozas generados por la minería favorecen la proliferación de mosquitos vectores de malaria. Durante el gobierno de Jair Bolsonaro (2019-2022), quien fue investigado por presunto genocidio contra los yanomami debido a sus políticas en la Amazonía[32], se registró un aumento del 300 % en los casos de malaria en regiones afectadas. Aunque representan solo el 0,013 % de la población brasileña, los yanomami concentraron el 9,3 % de los casos nacionales.

La violencia física también ha sido persistente. El 23 de julio de 1993, garimpeiros liderados por Pedro Emiliano García asesinaron al menos a 16 yanomami[33] en la masacre de Haximu, crimen que derivó en la primera y única condena por genocidio dictada por la justicia brasileña.

Aunque este caso fue el más emblemático, los ataques continuaron durante el siglo XXI. En 2020, dos yanomami fueron asesinados en Roraima[34], y en la comunidad Xaruna, ubicada en la ribera del río Parima, otros dos fueron ejecutados y dos menores más de 15 y 16 años[35] fueron secuestradas.

Estos hechos evidencian que el *garimpo* no constituye únicamente una actividad extractiva ilegal, sino un fenómeno complejo que combina devastación ambiental, contaminación crónica y violencia estructural contra los pueblos indígenas.

El giro de 2023: políticas de protección y primeros resultados

El 20 de enero de 2023, apenas dos semanas después de asumir la presidencia, Luiz Inácio Lula da Silva visitó el estado de Roraima y decretó la emergencia en salud pública en la Tierra Indígena Yanomami mediante el Decreto n.º 11.384/2023[36], reconociendo

[32] «¿Por qué investigan al Gobierno de Bolsonaro por un posible genocidio contra los yanomamis?», *BBC News*. 2023. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-64477930 (consultado 26 de marzo del 2026).
[33] BOND, Letycia. «Chacina e resistencia: relembre fatos históricos da realidade yanomami», *Agência Brasil*. 2023. Disponible en: https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/node/1507207 (consultado 26 de marzo del 2026).
[34] «Garimpeiros matam dois yanomami em Roraima, denuncia grupo de DH», *Diário do Nordeste*. 2020. Disponible en: https://diariodonordeste.verdesmares.com.br/ultima-hora/pais/garimpeiros-matam-dois-yanomami-em-roraima-denuncia-grupo-de-dh-1.2960117 (consultado 26 de marzo del 2026).
[35] GUIFRIDA, Guilherme. «Xaimú», *Atlas do Chão*, 2022. Disponible en: https://www.atlasdochao.org/ponto/haximu-en-em-aterramento/ (consultado 26 de marzo del 2026).
[36] «Proteçao e construção de um novo futuro marcam os três anos da Emergência Yanomami». 2026. Disponible en: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202601/protecao-construcao-novo-futuro-tres-anos-emergencia-yanomami (consultado 26 de marzo del 2026).

oficialmente la crisis humanitaria que amenazaba la vida de las poblaciones indígenas de la Amazonía brasileña.

Un año más tarde, en febrero de 2024, el gobierno federal creó la Casa de Gobierno Yanomami en Boa Vista, integrando más de veinte órganos federales vinculados a seguridad pública, fiscalización ambiental y asistencia social. Esta iniciativa representó un cambio cualitativo en la gestión de la crisis, al centralizar la coordinación institucional. En palabras del propio presidente: «Vamos a tratar la cuestión de los yanomami como una cuestión de Estado»[37].

A estas medidas se sumaron políticas de desintrusión, consistentes en la expulsión sistemática de mineros ilegales que ocupaban el territorio. Entre marzo de 2024 y enero de 2026 se realizaron numerosas operaciones de seguridad, que generaron pérdidas estimadas en R$ 644 millones[38] para las redes criminales asociadas al *garimpo*.

La recuperación del acceso a los servicios de salud en el territorio yanomami ha mostrado avances significativos. La detección de casos de malaria aumentó en 24,5 %, reflejando una mayor capacidad de diagnóstico, mientras que las hospitalizaciones se redujeron en 19 % y las muertes por malaria descendieron entre los períodos 2021-2022 y 2023-2024[39].

Paralelamente, el Gobierno retomó la política de demarcación de las naciones indígenas, homologando seis tierras indígenas[40] en distintos estados brasileños.

El giro político iniciado en 2023 no se limitó a la dimensión indígena, sino que implicó una reestructuración más amplia de la política ambiental brasileña. Los resultados

[37] BECHARA, Victoria. «Ministros inauguram Casa de Governo para coordenar açoes na terra Yanomami». 2024. Disponible en: https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/ministros-inauguram-casa-de-governo-para-coordenar-acoes-na-terra-yanomami/ (consultado 26 de marzo del 2026).

[38] «Proteçao e construção de um novo futuro marcam os três anos da Emergência Yanomami», *Agencia Brasil*. 2026. Disponible en: https://agenciagov.ebc.com.br/noticias/202601/protecao-construcao-novo-futuro-tres-anos-emergencia-yanomami (consultado 26 de marzo del 2026).

[39] MENEZES, Maíra. «Estudo aponta impacto de açoes contra malária na Terra Yanomami», *Instituto Oswaldo Cruz*. 2026. Disponible en: https://www.ioc.fiocruz.br//noticias/estudo-aponta-impacto-de-acoes-contra-malaria-na-terra-yanomami (consultado 26 de marzo del 2026).

[40] «Lula assina demarcaçao de seis terras indígenas e liberaçao de R$12 mi à Funai», *Band Jornalismo*. 2026. Disponible en: https://www.band.com.br/noticias/lula-demarcacao-terras-indigenas-funai-16598713 (consultado 26 de marzo del 2026).

iniciales fueron significativos: la deforestación en la Amazonía se redujo en 50 %, 19 % y 8,7 % durante los años 2023, 2024 y 2025 respectivamente[41].

Este desempeño respondió a una estrategia que articuló 19 ministerios en la reactivada Comisión Interministerial de Prevención y Control del Desmatamiento[42], fortaleciendo las acciones de fiscalización y control de actividades económicas en la región.

No obstante, los desafíos estructurales persisten. En 2024, los incendios forestales afectaron a 17,9 millones de hectáreas, equivalentes al 58 % del total nacional, liberando 791 millones de toneladas de CO_2 únicamente por eventos de fuego[43].

Aunque el fenómeno de El Niño contribuyó a generar condiciones de sequía extrema, las fuentes de ignición estuvieron asociadas predominantemente a actividades humanas: expansión agropecuaria, quema para renovación de pastizales, presencia de *garimpeiros* y degradación acumulada tras décadas de ocupación territorial desordenada.

Estos elementos evidencian que, pese a los avances recientes, la vulnerabilidad estructural de la Amazonía continúa siendo un desafío de carácter sistémico.

Tres capas, una selva: la arquitectura geopolítica del extractivismo

La devastación de la Amazonía brasileña no puede interpretarse como un proceso espontáneo ni exclusivamente económico. Se trata, ante todo, de un fenómeno geopolítico configurado por la superposición de tres lógicas históricas que, aunque emergieron en momentos distintos, han generado efectos acumulativos que se refuerzan mutuamente hasta el presente.

[41] «La deforestación en la Amazonía cae un 8,7 % en 2025 y llega a su menor nivel en ocho años», *Swissinfo*. 2026. Disponible en: https://www.swissinfo.ch/spa/la-deforestaci%C3%B3n-en-la-amazon%C3%ADa-cae-un-8%2C7-%25-en-2025-y-llega-a-su-menor-nivel-en-ocho-a%C3%B1os/90750151 (consultado 26 de marzo del 2026).
[42] CRISTALDO, Heloisa. «El Gobierno crea comisión por la meta de deforestación cero hasta 2030», *Agencia Brasil*. 2023. Disponible en: https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/politica/noticia/2023-02/el-gobierno-crea-comision-por-la-meta-de-deforestacion-cero-hasta-2030 (consultado 26 de marzo del 2026).
[43] SINIMBÚ, Fabiola. «Brasil registra aumento del 79 % en áreas quemadas durante 2024», *Agencia Brasil*. 2025. Disponible en: https://agenciabrasil.ebc.com.br/es/meio-ambiente/noticia/2025-01/brasil-registra-aumento-del-79-en-areas-quemadas-durante-2024 (consultado 26 de marzo del 2026).

La primera capa corresponde a la doctrina de seguridad nacional implementada durante la dictadura militar (1964-1985). Bajo el lema *integrar para não entregar,* el régimen concibió la Amazonía como un espacio demográficamente vacío y estratégicamente vulnerable, susceptible tanto a la insurgencia interna como a la injerencia extranjera.

La construcción de infraestructuras como la Transamazónica y la BR-163, la creación de la SUDAM y los incentivos fiscales orientados a la ganadería extensiva no constituyeron políticas de desarrollo neutrales, sino unos instrumentos de ocupación territorial y de proyección de soberanía mediante la explotación económica.

Este modelo sentó las bases estructurales del extractivismo contemporáneo y consolidó un patrón de deforestación que eliminó aproximadamente el 10 % del bosque en pocas décadas.

La segunda capa adquirió centralidad en el siglo XXI con la consolidación de China como principal socio comercial de Brasil a partir de 2009.

A diferencia de la etapa anterior, esta dinámica no operó mediante ocupación territorial directa, sino a través de una demanda sostenida de *commodities*, particularmente soya y carne vacuna —de las cuales el 72,8 % y el 59,3 %, respectivamente, se destinan al mercado chino—.

Este flujo comercial actuó como un motor externo que incentivó la expansión horizontal de la frontera agropecuaria. La soya desplazó a la ganadería hacia nuevas áreas; la ganadería implicó deforestación; y el proceso se reprodujo bajo la lógica de un mercado global donde los compromisos ambientales multilaterales, incluidos los del BRICS, han mostrado limitaciones en su implementación efectiva.

Sobre estas dos capas estructurales se superpuso una tercera dinámica: la expansión del *garimpo* ilegal.

La minería aurífera clandestina no constituye un fenómeno aislado, sino la convergencia de la infraestructura heredada del período militar, la inserción global basada en recursos primarios y la persistente debilidad estatal en vastas áreas amazónicas.

El *garimpo* no solo implica deforestación, sino también contaminación por mercurio, violencia territorial y desplazamiento forzado de pueblos indígenas, como ha ocurrido en

la tierra indígena yanomami, escenario de una crisis humanitaria que ha sido calificada por algunos actores como genocidio. El dilema estructural radica en que Brasil aspira a consolidarse como potencia agroambiental sin haber resuelto la tensión fundamental entre crecimiento basado en exportaciones primarias y conservación forestal.

El giro político iniciado en 2023 demostró que la acción estatal puede alterar tendencias: la deforestación se redujo en 50 %, 19 % y 8,7 % en tres años consecutivos, y las operaciones de desintrusión en territorio yanomami produjeron resultados concretos. Sin embargo, los incendios de 2024 afectaron a 17,9 millones de hectáreas, y los impactos acumulativos de la contaminación por mercurio persistirán durante generaciones.

En definitiva, la Amazonía no está siendo transformada por un único actor ni por una sola racionalidad. Es el resultado de la superposición de una lógica de seguridad territorial, una lógica de inserción económica global y una lógica criminal que ocupa los espacios donde la gobernanza es insuficiente. El desafío para Brasil no consiste únicamente en reducir la deforestación anual, sino en redefinir estructuralmente su modelo de desarrollo, su inserción internacional y la capacidad del Estado para ejercer soberanía ambiental efectiva sobre su territorio amazónico.

*Sebastián Chumbe Checa**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

66/2026 12 de junio de 2026



Guillermo Gómez Moreno *

Asegurar la retaguardia para competir en Asia: el pivote hemisférico en la estrategia estadounidense frente a China

Asegurar la retaguardia para competir en Asia: el pivote hemisférico en la estrategia estadounidense frente a China

Resumen:

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2025* y la *Estrategia de Defensa Nacional de 2026* formalizan un giro doctrinal de alcance estructural en la política exterior estadounidense. En el plano teórico, rompen con el liberalismo y el lenguaje universalista dominante tras la Guerra Fría, y los sustituyen por una lectura del sistema internacional como una competencia entre grandes potencias acorde con el realismo estructural.

Este enfoque se combina con un soberanismo nacional-conservador que amplía el concepto de seguridad hacia dimensiones identitarias y civilizatorias. El artículo analiza la evolución de esta perspectiva —de Mearsheimer a Colby— y su institucionalización en la nueva doctrina.

En el plano estratégico, la rivalidad con China se concibe como estructural y prolongada, asumiendo una bipolaridad asimétrica que exige consolidar el área de influencia estadounidense. El reconocimiento de China como gran potencia impulsa una estrategia de denegación, orientada a preservar un equilibrio estable en el Indopacífico.

Paralelamente, la actualización de la doctrina Monroe redefine el hemisferio occidental como retaguardia estratégica frente a la penetración china. Asimismo, la política de alianzas se articula en torno al traslado de cargas, reduciendo la prioridad de Europa y Oriente Medio y promoviendo que los aliados asuman la defensa convencional en dichas regiones.

Palabras clave:

EE. UU., China, realismo, doctrina Monroe, Indopacífico.

*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.

Securing the Backyard to Compete in Asia: The Hemispheric Pivot in U.S. Strategy Toward China

Abstract:

The 2025 National Security Strategy and the 2026 National Defense Strategy formalize a structural doctrinal shift in U.S. foreign policy. At the theoretical level, they break with the liberalism and universalist language that dominated the post–Cold War era, replacing them with an interpretation of the international system as a competition among great powers consistent with structural realism. This approach is combined with a national-conservative perspective of sovereignty that expands the concept of security to include identity and civilizational dimensions. The article analyzes the evolution of this framework—from Mearsheimer to Colby—and its institutionalization in the new doctrine. At the strategic level, the rivalry with China is conceived as structural and long-term, assuming an asymmetric bipolar order that requires consolidating the U.S. sphere of influence. The recognition of China as a great power drives the adoption of a strategy of denial aimed at preserving a stable balance in the Indo-Pacific, while the updating of the Monroe Doctrine redefines the Western Hemisphere as a strategic rear area against Chinese penetration. In parallel, alliance policy is organized around 'burden-shifting', reducing the priority of Europe and the Middle East and encouraging allies to assume primary responsibility for conventional defense in those regions.

Keywords:

United States, China, realism, Monroe Doctrine, Indo-Pacific.

Introducción

La Administración Trump 2.0 ha asumido que la rivalidad estratégica con China ha venido para quedarse. Esta convicción orienta la *Estrategia de Seguridad Nacional* (ESN) publicada en diciembre de 2025 y su desarrollo operativo en la *Estrategia de Defensa Nacional* (EDN) de enero de 2026. Ambos documentos adoptan una perspectiva realista y marcan una ruptura con el internacionalismo liberal dominante en la política exterior estadounidense tras la Guerra Fría.

El reajuste parte del reconocimiento del fin de la primacía unipolar. Aunque Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia en términos absolutos, su ventaja relativa se ha erosionado. El ascenso de China y su penetración en el sur global, junto con los reveses en Oriente Medio y las tensiones sociales internas, han evidenciado los límites de una estrategia de primacía global y el riesgo de sobreextensión militar.

Este artículo analiza conjuntamente la ESN de 2025 y la EDN de 2026 y sostiene que el denominado «pivote hemisférico» forma parte de una estrategia más amplia destinada a gestionar una rivalidad prolongada con China mediante la consolidación del área de influencia hemisférica y el traslado de cargas (*burden-shifting*) hacia los aliados. Para ello, se examinan los conceptos fundamentales de ambos documentos, su encaje en la tradición realista —especialmente en las formulaciones de Mearsheimer y Colby— y sus implicaciones para Europa, Oriente Medio y Asia.

Prioridades y líneas de acción en las ESN2025 y EDN2026

Como refleja la tabla 1, la ESN 2025 y la EDN 2026 configuran un marco doctrinal coherente en el que la segunda traduce en términos operativos y militares los fines estratégicos definidos por la primera.

El núcleo de esta nueva doctrina combina realismo estructural y soberanismo nacional-conservador. La ESN 2025 parte de una fuerte crítica a las élites previas, acusándolas de haber «apostado erróneamente por el globalismo y el libre comercio», lo que habría socavado la clase media y la base industrial necesarias para sostener la preeminencia militar de Estados Unidos. Bajo la máxima de «paz a través de la fuerza», la EDN 2026 transforma esta visión política en una jerarquía operativa que busca maximizar la preparación militar para operaciones que prioricen los intereses concretos de EE. UU.,

en contraposición a los proyectos de «construcción de naciones» (*nation-building*) y las *forever wars*.

Tabla 1. Comparativa entre ESN 2025 y EDN 2026

Área	Estrategia de Seguridad Nacional 2025	Estrategia de Defensa Nacional 2026
Filosofía central	**Realismo ofensivo** combinado con el **soberanismo** del nacionalismo conservador. La apuesta de las élites americanas por el idealismo, el globalismo y el llamado 'libre comercio' socavaron la clase media y la base industrial de la que depende la preeminencia económica y militar americana.	**Paz a través de la fuerza**. Realismo flexible que jerarquiza las intervenciones que responden a los intereses concretos americanos. Crítica a "abstracciones quiméricas como el orden internacional basado en normas"
Enfoque de seguridad	**Seguridad ontológica y civilizatoria**. Incluye "revigorización de la salud espiritual americana" y plantea migración, cambios demográficos y culturales como desafíos estratégicos centrales	Recuperar el **'ethos guerrero'** americano y la preparación para el combate para evitar 'endless wars'. El objetivo es evitar el '**problema de la simultaneidad**' de conflictos en varios frentes. Riesgo de 'Tercera Guerra Mundial'
Seguridad económica	**Disputa con China por tecnología y cadenas de suministro es la clave geopolítica del siglo XXI** Reindustrialización con prioridad al "trabajador americano"	**Movilización industrial nacional para ser el arsenal del mundo**. Relocalización de industrias estratégicas en territorio estadounidense y adopción de IA
Prioridades y líneas de acción	**Jerarquía de regiones prioritarias**: 1. Hemisferio Occidental: asegurar la primacía estadounidense 2. Indo-Pacífico: teatro decisivo por ser el centro de gravedad económico del mundo 3. Europa: Promover seguridad en términos civilizacionales 4. Oriente Medio: Apoyo a aliados israelí y árabes para evitar hegemonía iraní 5. África: interés limitado a comercio (RRNN) y prevención del islamismo	**Cuatro líneas de acción**: 1. Defensa de la Patria y el Hemisferio Occidental. 2. Disuasión de China a través de la fuerza, no de la confrontación. 3. Aumentar el reparto de cargas con los aliados y socios de Estados Unidos. 4. Potenciar de forma extraordinaria la Base Industrial de Defensa de Estados Unidos
Alianzas	**Rechazo de instituciones multilaterales.** Alianzas condicionadas al reparto y el traslado de cargas militar ('**burden-shifting**'), reducción del déficit estadounidense y sintonía con ideología nacional-conservadora	**"Burden-sharing"** como solución urgente al 'simultaneity problem' EEUU conserva apoyo en capacidades críticas (nuclear) Aliados asiáticos deben igualar el gasto militar del 5% del PIB prometido por los países europeos
Hemisferio Occidental	**Corolario Trump a la Doctrina Monroe.** Denegar el acceso al continente a 'competidores no hemisféricos' (China) que suponen una desventaja económica presente y un riesgo estratégico futuro	Control territorial de regiones clave: **Canal de Panamá, 'Golfo de América' y Groenlandia.** Control de migraciones y narcotráfico a nivel continental. Actualización de la defensa nuclear y frente a misiles y drones (Golden Dome), ciberataques y terrorismo islamico
Indo-Pacífico y China	**Campo de batalla económico y geopolítico del siglo XXI.** Reconoce China como potencia económica y militar. Tono transaccional centrado en el comercio y cadenas de suministro.	**Disuasión por denegación**. Construcción de una defensa fuerte en la **Primera Cadena de Islas** para mantener un equilibrio de poder en el Pacífico. La República de Corea debe asumir defensa convencional frente a Corea del Norte
Europa	**Civilización en declive**. Cuestiona la fiabilidad de aliados europeos ante retos demográficos y migratorios. Crítica soberanista a la UE. Interés en la estabilidad estratégica con Rusia	Europa debe asumir la **responsabilidad de su defensa convencional** ('OTAN 3.0'). Rusia como una amenaza persistente pero manejable para los países de Europa oriental.
Oriente Medio	Menor prioridad de Oriente Medio. Apoyo a Israel y aliados claves en el Golfo para expandir los **Acuerdos de Abraham**	Israel como 'aliado modelo'. **Irán se encuentra en su momento de mayor debilidad** Ventana de oportunidad para establecer una paz duradera

Cabe identificar aquí una doble ruptura conceptual con la doctrina estadounidense dominante desde el final de la Guerra Fría. Por un lado, la sustitución del liberalismo por el realismo conlleva una marcada reducción de las referencias a la defensa de los valores democráticos como motivo de la política exterior.

Al mismo tiempo, la adopción del realismo estructural se hace desde el prisma ideológico concreto del nacionalismo conservador, que añade una fuerte carga cultural y civilizatoria (en un sentido similar al dado por Samuel Huntington) al concepto de soberanía.

En este sentido, la ESN se aproxima a la idea de «seguridad ontológica» al incorporar la preservación de la identidad colectiva y la continuidad del «modo de vida nacional» como problemas de seguridad[1].

De esta manera, se desdibuja la barrera entre política interior y exterior. La polarización social y política en Estados Unidos aparece implícitamente como un problema de seguridad nacional que afecta al propio concepto de soberanía.

Dicho concepto, analizado desde el prisma del nacionalismo conservador, se proyecta así en la estrategia de seguridad nacional, que ya no se limita a la seguridad física o la defensa del territorio, sino que presenta cuestiones como la migración, el cambio cultural y demográfico o el narcotráfico como problemas centrales para la seguridad del Estado.

Desde aquí es posible conceptualizar el reposicionamiento del hemisferio occidental como la región de máxima prioridad para Estados Unidos, la «revitalización de la salud espiritual estadounidense» o la «recuperación del ethos guerrero estadounidense», elementos todos ellos que no es posible deducir mecánicamente de la teoría realista.

A su vez, es sobre la base de esta preocupación por los aspectos culturales desde donde se plantea que Europa es una civilización en declive, en la que las instituciones transnacionales, entre las que se señala explícitamente a la Unión Europea, estarían debilitando las identidades nacionales.

A partir de aquí se introduce un importante cambio de prioridades respecto de anteriores estrategias. Aunque el Indopacífico es reconocido como el centro de gravedad

[1] COLOM-PIELLA, Guillem. *De la hegemonía liberal al America First doctrinal: la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2025*. Documento de Opinión IEEE 110/2025.

económico mundial, la estrategia hacia China adopta un tono marcadamente transaccional y menos ideológico.

La administración asume que no es posible contener inmediatamente el crecimiento chino y se prepara para una rivalidad bipolar prolongada. El objetivo militar no es humillar a Pekín ni buscar un cambio de régimen, sino establecer un equilibrio de poder que permita una «paz decente».

A su vez, el cambio más significativo respecto de estrategias anteriores es la recuperación del pleno dominio sobre el hemisferio occidental como la prioridad número uno, desplazando por primera vez en décadas la mirada eurocéntrica o asiática.

A través del denominado «corolario Trump a la doctrina Monroe», Washington se propone denegar el acceso a competidores extrahemisféricos —específicamente China y Rusia— que busquen controlar activos estratégicos o desplegar capacidades militares en el continente.

Como analizaremos, este importante cambio se enmarca en un planteamiento estratégico más amplio en el que la disputa con China no puede resolverse de forma inmediata, sino que requiere, en primer lugar, consolidar el área de influencia estadounidense.

Esta línea de acción se materializa en objetivos territoriales y operativos urgentes. Se destaca aquí explícitamente el objetivo de garantizar el control territorial de enclaves que, por su capacidad para denegar el acceso militar y comercial al hemisferio occidental, se tornan críticos para Estados Unidos: el canal de Panamá, el «golfo de América» y Groenlandia.

La nueva prioridad táctica ha producido resultados inmediatos desde antes incluso de publicarse la nueva estrategia. En 2025, el Gobierno panameño autorizó el despliegue de fuerzas estadounidenses en el Canal y canceló el acuerdo comercial con la Nueva Ruta de la Seda.

El inicio de 2026 ha estado marcado por la captura de Maduro y el acuerdo con el régimen venezolano para privar a China de acceso al país caribeño, así como por la presión estadounidense para tomar el control de Groenlandia, región relevante por la existencia de minerales críticos y por su posición geográfica, clave tanto para el acceso

al Ártico como para el sistema antimisiles Golden Dome que Trump busca implantar y que podría otorgar importantes ventajas en una eventual nueva carrera nuclear.

Desde el prisma táctico que figura en la EDN, cabe esperar que la presión sobre Groenlandia continuará en el futuro y que países americanos con fuerte presencia china, como Cuba o Perú, recibirán una mayor atención por parte de Estados Unidos.

Todo este realineamiento, que mantiene la rivalidad con China como el trasfondo estratégico pero concentra las prioridades de Estados Unidos en el continente americano, tiene dos consecuencias adicionales.

En el flanco económico, la seguridad nacional se vincula indisolublemente a una reindustrialización nacional de proporciones históricas. La EDN 2026 hace un llamamiento urgente a reconstruir la «base industrial de defensa» para convertir a Estados Unidos en el «arsenal del mundo».

Esta movilización incluye la relocalización (*re-shoring*) de industrias críticas, la adopción masiva de la inteligencia artificial y la protección de las cadenas de suministro frente a la penetración de China, con quien libra la batalla tecnológica determinante.

Por otra parte, el pivote hemisférico y la rivalidad estructural con China, sumados al «problema de la simultaneidad» —el riesgo de enfrentar conflictos en varios frentes con una fuerza sobreextendida—, hacen que el concepto fundamental para entender la política de alianzas de la Administración Trump sea el de un «traslado de cargas» (*burden-shifting*) mucho más fuerte y agresivo.

En Europa, esto se traduce en la «OTAN 3.0», donde los aliados europeos deben asumir la responsabilidad principal de su defensa convencional frente a Rusia.

En Oriente Medio, el enfoque es similar: se fortalece la alianza con Israel como «aliado modelo» y se promueve la integración regional con los países árabes a través de los Acuerdos de Abraham para, de forma conjunta, contrarrestar a Irán con una menor presencia estadounidense.

El lento ascenso del realismo

Sin suscribirse férreamente a ninguna doctrina teórica sistemática, el reajuste estratégico de Trump es coherente con los postulados fundamentales del realismo estructural. Esta

teoría concibe el orden internacional como un sistema anárquico, estructurado por la correlación de fuerzas entre grandes potencias, que buscan maximizar su poder militar relativo para garantizar su supervivencia.

Los valores desempeñan aquí un papel secundario y el potencial demográfico y económico solo es determinante si es posible convertirlo en poder militar, la auténtica divisa de todo el sistema internacional. La ESN de 2017 ya apuntaba en esa dirección, pero la nueva estrategia profundiza la ruptura al abandonar el lenguaje de «democracias versus autocracias» y el marco del orden liberal basado en normas[2].

Mearsheimer, padre teórico del neorrealismo, ha presentado desde comienzos de siglo el más destacado contrapunto intelectual al liberalismo estadounidense en política exterior. El blanco principal de sus críticas ha sido que la política de *engagement* con China permitiría a Pekín convertir su crecimiento económico en poder militar suficiente para disputar la hegemonía estadounidense en Asia-Pacífico[3].

El supuesto liberal de que la interdependencia económica conduciría a la convergencia política habría subestimado la lógica estructural del poder. El desarrollo industrial y naval chino en la última década[4], junto con las dudas crecientes sobre la capacidad estadounidense para prevalecer en un conflicto prolongado en el Pacífico occidental[5], han reforzado esta lectura.

Desde que Obama anunciara el *'Pivot to Asia'* en 2011, se ha ido generando un intensísimo debate entre las élites estadounidenses sobre cómo responder al ascenso de China. En el último lustro, a su vez, esta discusión se ha entrecruzado con el problema de la sobreextensión (*over-stretching*) militar de Estados Unidos.

La retirada de EE. UU. de Afganistán demostró los peligros de las *forever wars*. La invasión rusa de Ucrania y la guerra regional en Oriente Medio han situado a Estados Unidos en la encrucijada estratégica de sostener un esfuerzo de guerra en varios conflictos de alta intensidad.

[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] MEARSHEIMER, John. *The Tragedy of Great Power Politics*. Nueva York, W. W. Norton & Company.
[4] 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.
[5] JONES, Seth. «China is Ready for War», *Foreign Affairs*. October 2024. https://www.foreignaffairs.com/china/china-ready-war-america-is-not-seth-jones

A esto se suma la posibilidad de una invasión china de Taiwán, cuyo éxito supondría un golpe estratégico para Estados Unidos y podría socavar de forma significativa su posición en la región asiática, epicentro demográfico y económico mundial. En conjunto, Estados Unidos afronta el riesgo de tener que soportar dos o más conflictos de alta intensidad simultáneamente en un contexto de estabilidad social y supremacía militar mermadas.

La discusión estratégica en Estados Unidos parte de esta encrucijada, que en el entorno del Partido Republicano cristalizó en tres grandes corrientes[6]: los «primacistas», más vinculados al aparato tradicional republicano, favorables a mantener un papel intervencionista y preeminente en todo el globo; los «nacionalconservadore», con fuerte arraigo en el movimiento MAGA, inclinados al aislacionismo hemisférico; y los llamados «priorizadores de Asia», procedentes del ámbito de los *think tanks* de seguridad, que defienden, en línea con la teoría realista, concentrar recursos en la contención de China como principal desafío sistémico[7].

La reorientación estratégica impresa por la Administración Trump 2.0 muestra la pérdida de peso de la de la posición republicana tradicional en favor del nacionalconservadurismo y los priorizadores de Asia.

Los documentos ESN-EDN plasman una combinación de ideas de ambas corrientes: una priorización geográfica coherente con el realismo estructural, aplicada desde el prisma soberanista del *America First*, que plantea la preservación del «modo de vida americano» como la clave para resolver la crisis social y política del país.

Así, aunque la prioridad de fondo de la política exterior sigue siendo la rivalidad entre grandes potencias con China, este prisma estratégico general se concreta trasladando la confrontación al continente americano en primer lugar, donde la penetración china representa una amenaza urgente desde el punto de vista del nacionalismo soberanista.

De forma similar, el enfoque de seguridad de la ESN no constituye una aplicación pura del realismo, sino que incorpora aspectos identitarios y culturales en el concepto de seguridad.

[6] BELIN, Cèlia, RUGE, Majda y SHAPIRO, Jeremy. «Imagining Trump 2.0», *European Council on Foreign Relations*. 2024. Disponible en: https://ecfr.eu/publication/imagining-trump-2-0-six-scary-policy-scenarios-for-a-second-term
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 29 de abril de 2026.
[7] VELEZ-GREEN, Alex y PETERS, Robert. «The Prioritization Imperative», *The Heritage Foundation*. 2024. Disponible en: https://report.heritage.org/sr288

Este hecho permite calibrar los postulados de la teoría realista. Mearsheimer plantea que los Estados son actores racionales que responden al entorno internacional con la actuación que mejor les permite maximizar su poder respecto al resto de Estados, una noción de carácter necesariamente general.

No obstante, en un mayor nivel de concreción analítica observamos que los Estados no son «cajas negras», sino que su actuación está condicionada por coaliciones de poder, inercias y conflictos sociales. Este hecho subraya que la teoría realista, a pesar de su poder analítico general, no se aplica en el vacío, sino que su puesta en práctica responde a condiciones políticas concretas[8].

Aquí resulta necesario destacar la figura de Elbridge Colby a la hora de desarrollar en la práctica la posición neorrealista. El actual subsecretario de Guerra es considerado el cerebro de las nuevas estrategias de seguridad y defensa[9] y, probablemente, la figura más influyente de los «halcones de China».

Su obra *The Strategy of Denial* (2021) puede interpretarse como una adaptación operativa del realismo estructural a un contexto en el que China ya se ha consolidado como gran potencia. Para Colby la clave ya no se plantea en términos económicos —de desacoplamiento para frenar el ascenso chino—, sino militares, pues China ya es una gran potencia y EE. UU. mantiene con ella un grado de interdependencia demasiado elevado.

La llamada «estrategia de denegación» frente a China sostiene que el objetivo no debe ser impedir su crecimiento, sino fortalecer la presencia militar de EE. UU. y sus aliados en Asia para negarle la posibilidad de alcanzar la hegemonía regional mediante una victoria rápida en el Indopacífico, especialmente en torno a Taiwán[10].

La visión estratégica de Colby estructura el reajuste doctrinal de Trump 2.0, con la rivalidad de fondo con China como prisma para comprender el conjunto de la política exterior estadounidense. Esto no implica que plantee un «asalto frontal» contra el país

[8] MAJOR, Samuel. *La influencia de John J. Mearsheimer en la política exterior estadounidense de 2009-2021*. CESEDEN, 2025. Disponible en: https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3088525/esfas-ceseden-2025-la-influencia-de-john-j-mearhseimer-en-la-politica-exterior-estadounidense-de-2009-2021.pdf/47d16b44-21e4-94f9-5beb-10cc7de199b0?t=1765802232281

[9] Esto no significa que la visión de Colby sea la única que siga el ejecutivo americano, como ejemplifica el ataque contra Irán en junio de 2025. COLOM-PIELLA, Guillem. *De la hegemonía liberal al America First doctrinal: la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos de 2025*. Documento de Opinión IEEE 110/2025.

[10] COLBY, Elbridge. *The Strategy of Denial: American Defense in an Age of Great Power Conflict*. New Haven, Yale University Press, 2021.

asiático; por el contrario, parte del reconocimiento de que Estados Unidos no puede aspirar a restaurar la primacía unipolar, sino a preservar un equilibrio de poder favorable en un escenario de bipolaridad asimétrica.

En el terreno militar, la perspectiva de una confrontación directa con China choca con la percepción de que Pekín cuenta con ventaja relativa de cara a un conflicto en el Pacífico, al tener allí concentradas sus fuerzas y disponer de una ventaja industrial militar significativa.

El objetivo de reconstruir la base industrial militar es reducir esta ventaja, pero requiere necesariamente un período prolongado para lograrse. En el frente económico, la idea del «asalto directo» en forma de desacoplamiento sufrió un fuerte revés el pasado octubre de 2025 durante las negociaciones de Busán, cuando Estados Unidos optó por desescalar la presión arancelaria sobre China, en parte ante la capacidad del gigante asiático para utilizar su control sobre las cadenas de suministro de tierras raras como instrumento de presión[11].

En este contexto, las nuevas ESN-EDN adoptan un tono mucho más transaccional con China que las precedentes, al asumir que el país asiático es ya demasiado poderoso para un enfrentamiento rápido y directo[12]. Colby ha empleado la metáfora de la «maratón» para describir esta rivalidad, en el sentido de que será duradera y estructural, no episódica.

No se resolvería en una crisis puntual —por ejemplo, Taiwán—, sino en décadas de acumulación relativa de poder.

El reajuste doctrinal de la Administración Trump 2.0 puede entenderse, así, como la institucionalización de esta lectura realista: aceptación de la competencia entre grandes potencias, priorización geográfica, consolidación del área de influencia propia y reducción de compromisos periféricos.

En este marco, el pivote hemisférico no sustituye a la competencia con China, sino que constituye su condición previa: asegurar primero la «retaguardia» continental para

[11] CHAN, Kyle *et al*. «What happened when Trump met Xi?», *Brookings Foundation*. 2025. Disponible en: https://www.brookings.edu/articles/what-happened-when-trump-met-xi/

[12] DEL AMO, Pablo. «Elbridge Colby: "Estados Unidos no está preparado para una guerra de alta intensidad con China"», *Descifrando la Guerra*. 2023. Disponible en: https://www.descifrandolaguerra.es/elbridge-colby-ex-asesor-del-pentagono-estados-unidos-no-esta-preparado-para-una-guerra-de-alta-intensidad-con-china/

sostener una estrategia de denegación en el teatro decisivo del siglo XXI. Desde esta perspectiva de largo plazo, Estados Unidos consolida su área de influencia en el hemisferio occidental y busca un equilibrio de poderes en Asia, al tiempo que preserva sus intereses en Europa y Oriente Medio mediante un mayor protagonismo militar de sus aliados.

Burden-shifting: la contraparte del pivote hemisférico

La concentración de recursos en el hemisferio occidental y el Indopacífico implica necesariamente una redefinición del esquema de alianzas estadounidense. Europa y Oriente Medio, que desde la Guerra Fría han concentrado el despliegue militar avanzado de EE. UU., pasan a una posición secundaria.

Ante el riesgo de una convergencia de conflictos con sus rivales, Estados Unidos presiona abiertamente para que sus aliados tradicionales aumenten el gasto militar para asegurar sus intereses en sus respectivas regiones. «No como un favor hacia nosotros, sino en su propio interés», se afirma en la EDN.

Desde su primer mandato, Trump ha defendido la noción de «repartir la carga» (*burden sharing*) para impulsar el aumento del gasto militar por parte de sus aliados. El punto de partida en este sentido es la asunción por parte de los países europeos de elevar su gasto militar al 5 % del PIB, objetivo que plantea ahora también para el caso de los aliados asiáticos.

En la ESN 2025 se añade la noción de «trasladar la carga» (*burden shifting*), que implica un grado mayor de asunción por parte de los aliados de la operativa militar en sus regiones. El ejemplo más ilustrativo es el de Israel, presentado como un «aliado modelo»[13] por su nivel de gasto y la asunción del peso militar frente a Irán y el «Eje de la Resistencia».

La guerra regional encabezada por Israel en los dos últimos años habría llevado a una situación particularmente favorable para los intereses comunes EE. UU.-Israel, por la

[13] En este sentido, el Gobierno israelí ha anunciado la pretensión de sustituir la ayuda militar estadounidense por compras directas de material en una década. PLITNICK, Mitchell. «Why Netanyahu says he wants to stop U.S. aid to Israel», *Mondoweiss*. 2026. Disponible en: https://mondoweiss.net/2026/01/why-netanyahu-says-he-wants-to-stop-u-s-aid-to-israel/

significativa degradación de los proxies de Irán en el Líbano, Siria, Irak y, en menor medida, en Palestina y Yemen.

A esto cabe sumar las protestas de alta intensidad contra el régimen de los ayatolás a inicios de 2026, que algunos analistas han caracterizado como la mayor muestra de debilidad interna desde la Revolución de 1979. Esta coyuntura fue percibida por sectores clave de la Administración como una ventana de oportunidad para destruir las capacidades disuasorias iraníes —enriquecimiento nuclear y programa de misiles balísticos— coherente con la lógica de la EDN de reducir el «problema de simultaneidad».

El ataque conjunto de EE. UU. e Israel producido en febrero de 2026, de mayor entidad que el de la «guerra de los doce días», puede interpretarse en esta clave estratégica: la percepción de un gobierno iraní debilitado hacía plausible la posibilidad de que una ofensiva relativamente rápida pudiese neutralizar al régimen de los ayatolás como una potencia regional en Oriente Medio que agrava el escenario de múltiples frentes simultáneos.

A esto cabe sumar la posibilidad de debilitar el suministro petrolífero a China. Una ofensiva exitosa y breve, junto a la consolidación de los Acuerdos de Abraham entre Israel y los países del golfo Pérsico —encabezados en este sentido por Emiratos Árabes Unidos—, permitirían que Oriente Medio quedase en un equilibrio lo suficientemente estable y favorable a Estados Unidos como para completar una retirada profunda y duradera de fuerzas estadounidenses.

Sin embargo, la Administración Trump afronta ahora el riesgo de verse arrastrada hacia un conflicto regional prolongado que, de convertirse en una nueva *forever war*, desestabilizaría el conjunto de la estrategia trazada y agravaría precisamente el problema de simultaneidad que pretendía resolver.

La lógica del *burden shifting* se aplica también a Europa: EE. UU. trasladará a los países europeos el peso operativo de la OTAN para que asuman la defensa convencional del continente, especialmente frente a Rusia, considerada una «amenaza persistente pero manejable para los países de Europa oriental».

El argumento central es estructural: los miembros europeos de la OTAN superan ampliamente a Rusia en escala económica y población, lo que les otorga un poder militar latente suficiente para afrontar a Moscú si se traduce en capacidades

efectivas. Europa sigue siendo relevante, pero su peso relativo en la economía global es decreciente, lo que refuerza la prioridad asiática para Washington.

Esta lógica cristaliza en lo que el propio Colby, en la reciente Conferencia de Múnich, denominó como la «OTAN 3.0».

En su discurso, Colby plantea que para esta tercera etapa «una OTAN en la que Europa sea el principal defensor convencional del escenario europeo, respaldada por el poder estratégico y el alcance global de Estados Unidos»[14], más parecida a la «OTAN 1.0» de la Guerra Fría, basada en un realismo intransigente y un reparto de cargas efectivo para derrotar a la URSS, que en la «OTAN 2.0» del periodo unipolar.

Esta habría sobrepasado su mandato al desarmar el continente y enfocarse en defender un «orden internacional basado en normas» en misiones fuera del continente, en las que EE. UU. aportaba el grueso de los recursos.

En ambos casos, el traslado de cargas no implica «abandono», sino una reconfiguración: Estados Unidos conserva la cúspide estratégica —disuasión nuclear y capacidades convencionales de alta gama, como los B-52 empleados en Irán—, mientras los aliados asumen la gestión convencional de sus entornos inmediatos[15].

Esta redistribución de responsabilidades libera recursos de EE. UU. para la competencia con China.

Las implicaciones para Taiwán

Es posible observar los primeros desarrollos de la «estrategia de denegación» en Asia. Corea del Sur recibe un «estatus especial» en la EDN, no principalmente centrado en la rivalidad con China sino en asumir la defensa convencional frente a la República Popular Democrática de Corea. En este sentido, Seúl se ha comprometido a elevar su gasto

[14] COLBY, Elbridge. «OTAN 3.0: la doctrina Colby para reformar la Alianza Atlántica», *Le Grand Continent*. 2026. Disponible en: https://legrandcontinent.eu/es/2026/02/13/otan-3-0-la-doctrina-colby-para-reformar-la-alianza-atlantica/

[15] En esta línea apunta el «protocolo PURL», aprobado en 2025, por el que Europa asumió la práctica totalidad de la ayuda transatlántica militar a Ucrania, tanto en envíos de armas propias como en compra de material bélico estadounidense. En Múnich se ha anunciado también que los principales centros de mando de la OTAN en Europa pasarán a ser liderados por países europeos.

militar del 3,5 % al 5 % del PIB y a asumir la dirección del OPCON, el centro de coordinación militar con Estados Unidos en la península de Corea[16].

En Japón, pieza fundamental de la primera cadena de islas, la consolidación de Sanae Takaichi como primera ministra puede ser vista como un avance para la estrategia estadounidense, pues el Gobierno nipón ha aumentado hasta el 2 % su gasto militar, se muestra dispuesto a revisar el contenido «pacifista» de la Constitución japonesa y ha hablado abiertamente de defender Taiwán en caso de un ataque chino.

Sin embargo, donde mayores implicaciones puede tener el reajuste doctrinal es en el caso de Taiwán. La isla juega un papel central en la doctrina realista: ocupa el centro de la primera cadena de islas y divide el Pacífico en dos teatros diferenciados. Una eventual reunificación —objetivo innegociable para la República Popular China— alteraría de forma significativa la arquitectura de seguridad regional.

A esto hay que sumar que en Taiwán se concentran las fábricas más avanzadas de fabricación de semiconductores esenciales para la fabricación de chips de alta tecnología.

La Administración ha mantenido una ambigüedad estratégica sobre la respuesta directa ante un ataque chino, pero al mismo tiempo ha impulsado medidas coherentes con la lógica de denegación. Entre ellas destacan el refuerzo del gasto taiwanés en defensa —apuntando hasta el 10 % del PIB—, que incluye la adquisición de algunos de los mayores paquetes de material militar —especialmente destinado a la defensa asimétrica— en la historia de la isla, así como la presión para diversificar o relocalizar parte de la producción de semiconductores estratégicos hacia territorio estadounidense.

En conjunto, todo apunta a que, en el caso de un eventual ataque chino sobre Taiwán, la respuesta de Estados Unidos no podría ser como en la crisis del Estrecho de 1995-1996, cuando Estados Unidos pudo imponer sencillamente su superioridad naval incluso en el Estrecho, frente a las costas de China.

[16] WORK, Clint. «Beyond the Peninsula: What OPCON Transfer Means for the Indo-Pacific», *The Diplomat*. 2026. Disponible en: https://thediplomat.com/2026/02/beyond-the-peninsula-what-opcon-transfer-means-for-the-indo-pacific/

Lo que busca la estrategia de Trump es reducir la exposición estadounidense ante una eventual victoria china —asegurando el suministro de semiconductores y negándoselo a China—, mientras eleva los costes para Pekín.

El reforzamiento militar de Japón y Corea del Sur, o la preparación de Taiwán para una resistencia prolongada, podría arrastrar a Pekín hacia el tipo de desgaste en el que se ha visto atrapada Rusia en Ucrania —dilapidando así su inercia ascendente—.

Al mismo tiempo, la política de Trump complica el enfoque de «paciencia estratégica» que Pekín ha practicado respecto a Taiwán. Hasta ahora, Pekín ha operado bajo la premisa de que el tiempo jugaba a su favor y de que su creciente poder económico, militar e incluso ideológico permitiría eventualmente una toma segura de Taiwán, incluso por medios pacíficos.

Pero si Pekín interpreta el rearme regional o la relocalización de la producción de semiconductores como señales de que la ventana de oportunidad se estrecha, algunos analistas apuntan a que el Gobierno chino podría verse presionado a reconsiderar su calendario estratégico antes de perder su ventaja relativa en la región.

Conclusiones

La *Estrategia de Seguridad Nacional de 2025* y la *Estrategia de Defensa Nacional de 2026* formalizan un giro doctrinal de alcance estructural en la política exterior estadounidense. En el plano teórico, suponen la consolidación de una lectura realista del sistema internacional que abandona el universalismo liberal dominante tras la Guerra Fría y asume la competencia entre grandes potencias como principio organizador del orden mundial.

La legitimidad de la acción exterior deja de anclarse en la promoción de valores y se vincula directamente a la preservación del poder relativo y la soberanía nacional.

En el plano estratégico, la rivalidad con China se concibe como estructural y prolongada. Más que buscar una restauración de la primacía unipolar, la nueva doctrina asume una bipolaridad asimétrica y orienta la acción estadounidense hacia la gestión de ese equilibrio en el largo plazo.

La estrategia de denegación en el Indopacífico, inspirada en los planteamientos realistas contemporáneos, se articula sobre la reconstrucción de la base industrial de defensa y la redistribución de cargas hacia los aliados.

En el plano geopolítico, el denominado pivote hemisférico constituye la innovación más visible: la consolidación del hemisferio occidental como retaguardia estratégica prioritaria.

El control de enclaves críticos —desde el canal de Panamá hasta Groenlandia— y la limitación de la penetración china en el continente americano aparecen como condición previa y prioridad táctica para sostener la competencia en el teatro decisivo del siglo XXI.

*Guillermo Gómez Moreno**
Analista de Estrategia Internacional

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

67/2026 15 de junio de 2026



Javier Ruiz Arévalo *

Guerra entre Afganistán y Pakistán. Los talibanes paquistaníes como factor de discordia

Guerra entre Afganistán y Pakistán. Los talibanes paquistaníes como factor de discordia

Resumen:

En 2021, Pakistán interpretó la llegada de los talibanes al poder en Afganistán como una oportunidad para aumentar su influencia. Sin embargo, Kabul ha actuado desde entonces con autonomía, reduciendo la capacidad de presión de Islamabad.

La principal causa de fricciones entre ambos Estados vecinos deriva de la presencia del TTP (talibanes paquistaníes) en Afganistán. Islamabad los acusa de operar desde allí con la aquiescencia de Kabul. Los talibanes afganos, por afinidad ideológica y razones internas, evitan enfrentarse a este grupo.

A esto se suman disputas históricas como la Línea Durand, choques fronterizos y medidas como la expulsión de refugiados afganos. Desde 2021, la tensión ha escalado de incidentes aislados a enfrentamientos directos con bombardeos y numerosas víctimas, hasta el punto de que Pakistán habla ya de «guerra abierta».

En conjunto, la relación ha pasado de la cooperación al conflicto. La falta de acuerdo sobre el TTP y la existencia de intereses divergentes dificulta una solución, lo que apunta a una inestabilidad prolongada con riesgo de mayor escalada.

Palabras clave:

Afganistán, talibanes, Pakistán, Línea Durand.

*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.

Javier Ruiz Arévalo

War between Afghanistan and Pakistan Pakistani Taliban as a factor of discord

Abstract:

In 2021, Pakistan interpreted the Taliban's return to power in Afghanistan as an opportunity to increase its influence. However, Kabul has since acted autonomously, reducing Islamabad's capacity to exert pressure. The main source of friction between the two neighboring states stems from the presence of the TTP (Pakistani Taliban) in Afghanistan. Islamabad accuses them of operating from there with Kabul's acquiescence. The Afghan Taliban, due to ideological affinity and internal considerations, avoid confronting this group. This situation is compounded by longstanding disputes such as the Durand Line, recurring border clashes, and policies like the expulsion of Afghan refugees. Since 2021, tensions have escalated from isolated incidents to direct confrontations involving airstrikes and numerous casualties, to the point that Pakistan now speaks of an "open war." Overall, the relationship has shifted from cooperation to conflict. The lack of agreement over the TTP and diverging interests make a resolution difficult, pointing toward prolonged instability with a risk of further escalation.

Keywords:

Afghanistan, Taliban, Pakistan, Durand Line.

Pakistán frente los talibanes paquistaníes: cría cuervos y te sacarán los ojos

Si en el verano de 2021 Pakistán interpretó la victoria talibán en Afganistán como un triunfo que le permitiría afianzar su influencia en Kabul[1], donde había ayudado a situar a un aliado potencialmente manejable, el paso del tiempo ha puesto en evidencia el exceso de optimismo de ese cálculo.

Lejos de comportarse como un actor subordinado a los intereses de Islamabad, los talibanes afganos han reafirmado su autonomía política y estratégica, consolidando una línea de actuación propia que no siempre coincide con las expectativas paquistaníes.

Esta evolución no surge de forma repentina, sino que confirma una tendencia que ya se venía perfilando desde años atrás: la progresiva desvinculación del movimiento talibán respecto a cualquier tutela externa.

Al recuperar el poder en Kabul, Pakistán ha perdido una de sus principales herramientas de presión sobre los talibanes, la capacidad de ofrecerles un santuario seguro. De este modo, Islamabad ha visto reducida significativamente su capacidad de influencia, mientras sus antiguos protegidos han ganado un grado de libertad de acción mucho mayor del que habían tenido en el pasado.

Desde entonces, las tensiones entre ambos vecinos han ido en aumento hasta llegar a una situación que, desde Islamabad, se califica como guerra abierta.

El trasfondo de la crisis se encuentra en una compleja mezcla de preocupaciones inmediatas en materia de seguridad y disputas territoriales y estructurales de largo recorrido.

Desde el establecimiento del segundo Emirato Islámico de Afganistán en agosto de 2021, Pakistán ha acusado a varios grupos militantes, en particular al Tehreek-e-Taliban Pakistan (TTP), de operar desde territorio afgano, mientras que las autoridades de Kabul han negado estas acusaciones y, a su vez, han acusado a Pakistán de violar la soberanía afgana, especialmente mediante ataques aéreos transfronterizos.

[1] RUIZ ARÉVALO, Javier. «Pakistán frente los talibanes paquistanís: cría cuervos y te sacarán los ojos», *Global Strategy*. Universidad de Granada. Marzo de 2022. Disponible en: Pakistán frente los talibanes paquistaníes: cría cuervos y te sacarán los ojos | Global Strategy
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 22de abril de 2026.

Estas tensiones se ven agravadas por cuestiones históricas sin resolver, entre ellas los desacuerdos sobre la Línea Durand, cuyo trazado delimita la frontera entre ambos, y los intereses estratégicos contrapuestos que han marcado sus relaciones bilaterales desde 1947.

En los últimos meses, estos problemas han conducido a una escalada que parece difícil de revertir. A pesar de varios intentos de mediación por parte de países de la región, como Catar, Arabia Saudí y Turquía, todos ellos próximos a Pakistán, los sucesivos altos el fuego no se han mantenido y las negociaciones no han dado frutos hasta la fecha.

La escalada del conflicto ha provocado incidentes con un elevado número de víctimas, muchas de ellas civiles. Las Naciones Unidas estiman que desde finales de febrero de 2026 han muerto o han resultado heridas 289 personas dentro de Afganistán. La ONU no recopila estadísticas similares sobre el lado paquistaní de la frontera, aunque las víctimas civiles dentro de Pakistán se encuentran en su nivel más alto de los últimos diez años.

A pesar de sus posibles repercusiones, la gravedad de la situación ha quedado en cierta medida eclipsada por el conflicto entre Irán y Estados Unidos e Israel.

La principal fuente de tensión ha sido la presencia en suelo afgano de combatientes de los denominados talibanes paquistaníes, el TTP, un grupo islamista paquistaní que Islamabad considera una amenaza directa para su seguridad.

Pakistán acusa a Kabul de permitir que el TTP opere desde territorio afgano o, al menos, de no hacer lo suficiente para neutralizarlo. Por su parte, el Gobierno talibán ha evitado una confrontación directa con este grupo, en parte por afinidades ideológicas y, en parte, por un cálculo interno, lo que ha generado un fuerte malestar en Islamabad.

Otro elemento de tensión ha sido la política paquistaní de deportación de refugiados afganos, especialmente desde 2023, que ha provocado críticas y tensiones diplomáticas con Kabul.

En 2023, Pakistán inició una campaña masiva de expulsión de refugiados afganos, que su gobierno calificó como una medida antiterrorista[2]. Solo en 2025, el número de expulsados fue de un millón[3].

A estos problemas se suman los recurrentes incidentes en la frontera, especialmente en torno al sector pastún de la Línea Durand, la frontera *de facto* entre ambos países, no reconocida oficialmente por Afganistán.

Ha habido enfrentamientos armados, cierres de pasos fronterizos y disputas por el vallado de la frontera por parte de Pakistán. Estas fricciones reflejan un problema estructural no resuelto que se ha intensificado en el nuevo contexto político.

El cierre de la frontera es especialmente dañino para Afganistán, ya que gran parte de su comercio internacional pasa por territorio paquistaní. Además, se trata de una frontera artificial, que separa tribus y clanes que han tendido siempre a ignorarla en sus relaciones personales y comerciales, e incluso en la trashumancia de sus rebaños.

Su cierre constituye, así, un serio problema para las comunidades que habitan la zona. Hoy en día, la frontera sigue en gran medida cerrada, salvo para el retorno de afganos deportados por Pakistán.

Afganistán ha percibido estas medidas como coercitivas y desestabilizadoras, mientras que Pakistán las justifica por razones de seguridad interna y necesidad económica.

En conjunto, la relación ha evolucionado hacia un escenario cada vez más complejo y volátil: de una supuesta relación de dependencia a una interacción entre dos actores con intereses parcialmente divergentes.

Pakistán ha descubierto que su capacidad de influencia sobre los talibanes es limitada, mientras que el Gobierno talibán intenta equilibrar su necesidad de reconocimiento internacional con la afirmación de su soberanía.

[2] FAHRNEY, Megan. «Why Pakistan Is Deporting Afghan Migrants», *Council on Foreign Relations*. December 15, 2023. Disponible en: https://www.cfr.org/articles/why-pakistan-deporting-afghan-migrants

[3] PELTIER, Elian and UR-REHMAN, Zia. «Fed Up with the Taliban, Pakistan Expels One Million Afghans», *The New York Times*. November 30, 2025. Disponible en: https://www.nytimes.com/2025/11/30/world/asia/pakistan-afghans-mass-expulsions.html

Las raíces del conflicto y la relación Afganistán-Pakistán desde el regreso de los talibanes al poder

Aunque las relaciones bilaterales se han deteriorado en los últimos años, Afganistán y Pakistán fueron aliados a principios de los años noventa. El ISIS, el todopoderoso servicio de inteligencia paquistaní, ayudó a los talibanes a llegar al poder en 1996.

Siguió amparándolos cuando, desalojados del poder, se transformaron en una insurgencia contra el Gobierno de Kabul y sus aliados. Por ello, no debe extrañarnos que, cuando las tropas estadounidenses se retiraron de Afganistán en 2021 y los talibanes retomaron el poder, Islamabad diera la bienvenida al nuevo Gobierno.

El entonces primer ministro paquistaní, Imran Khan, manifestó que el regreso de los talibanes suponía que los afganos habían «roto las cadenas de la esclavitud»[4].

Sin embargo, desde un primer momento, las nuevas autoridades de Kabul dejaron claro que no tenían ninguna intención de someterse a los dictados de su vecino oriental.

Más allá de otros desencuentros menores, como el reconocimiento de la Línea Durand como frontera entre ambos Estados, el origen inmediato del conflicto debe buscarse en la acusación de Pakistán de que Kabul ofrece refugio a los talibanes paquistaníes, que operan desde territorio afgano.

A pesar de que las autoridades afganas lo nieguen, parece rigurosamente cierto. De hecho, la violencia vinculada a los grupos islamistas no ha dejado de crecer. Según la CNN, más de 1.200 personas murieron en Pakistán en 2025, más del doble de la cifra registrada en 2021[5].

La escalada del conflicto entre Pakistán y el segundo emirato afgano

Como consecuencia de lo expuesto, desde el regreso de los talibanes al poder se ha producido una escalada progresiva del conflicto, que puede sistematizarse en tres fases,

[4] HAKIMI, Hameed. «Analysis: Why have Pakistan's ties with the Afghan Taliban turned frigid?», *Al Jazeera.* December 28, 2024. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2024/12/28/analysis-why-have-pakistans-ties-with-the-afghan-taliban-turned-frigid

[5] SALFI, Sophia *et al.* «Pakistan's defense minister says latest clashes with Taliban mean 'open war.' What's happening?», *CNN.* February 27, 2026. Disponible en: https://edition.cnn.com/2026/02/27/asia/afghanistan-pakistan-strikes-what-we-know-intl-hnk

a lo largo de las cuales se evidencia un tránsito progresivo desde enfrentamientos limitados hasta choques directos entre Estados[6].

Primera fase (2021-2023): ataques insurgentes y choques limitados.

El retorno al poder de los talibanes en agosto de 2021 condujo a un incremento progresivo de los incidentes armados en la frontera. Inicialmente, se trató de enfrentamientos esporádicos, como bombardeos paquistaníes contra posiciones del TTP en Afganistán y posteriores intercambios de fuego con fuerzas talibanes.

Desde el inicio, Pakistán acusó a Afganistán de no controlar a los talibanes paquistaníes, lo que deterioró rápidamente las relaciones bilaterales. En 2022, la violencia se intensificó, marcando un punto de inflexión al producirse ataques con artillería, con víctimas civiles, y enfrentamientos en pasos fronterizos clave. El uso de armamento pesado evidenció una mayor militarización de la frontera y aumentó el impacto sobre la población civil.

En 2023, el conflicto se volvió más complejo al combinar enfrentamientos entre Estados con ataques insurgentes transfronterizos. Destacan los choques en el paso de Torjam, que provocaron cierres fronterizos y afectaron al comercio, así como los ataques del TTP en Chitral, tras cruzar desde Afganistán.

Este tipo de ataques reforzó las acusaciones de Pakistán contra Kabul y consolidó una dinámica de tensión creciente, en la que la insurgencia interna paquistaní y el conflicto interestatal se entrelazan.

Segunda fase (2024-2025): militarización creciente.

Durante este período aumentaron la frecuencia y la intensidad de los combates. En diciembre de 2024 y febrero de 2025 se registraron enfrentamientos con uso de morteros, cohetes y artillería, vinculados a disputas fronterizas y a movimientos insurgentes.

Pakistán también afirmó haber neutralizado infiltraciones desde Afganistán.

[6] ALI, Rabia. «How Pakistan-Afghanistan tensions reached a breaking point», *Anadolu Ajansı*. March 1, 2026. Disponible en: https://www.aa.com.tr/en/asia-pacific/timeline-how-pakistan-afghanistan-tensions-reached-a-breaking-point/3842132

En octubre de 2025, tras combates intensos, ambos países acordaron un alto el fuego temporal mediado por Catar y Turquía[7]. El acuerdo incluía el compromiso de cesar los ataques y de evitar que grupos armados operaran desde Afganistán contra Pakistán. Sin embargo, las negociaciones posteriores no lograron consolidar un acuerdo duradero, por lo que se mantuvo la inestabilidad.

Tercera fase (2025–2026): enfrentamientos directos y ataques aéreos.

En este período el conflicto escaló significativamente al incluir ataques aéreos y combates abiertos entre fuerzas de ambos Estados. En octubre de 2025, Pakistán llevó a cabo por primera vez bombardeos dentro de Afganistán en represalia por ataques del TTP, causando víctimas civiles. Afganistán respondió atacando posiciones fronterizas, lo que desencadenó enfrentamientos generalizados con numerosas bajas y cierre de pasos fronterizos.

Los combates continuaron con ataques, contraataques, cifras contradictorias de víctimas y nuevos intentos fallidos de alto el fuego. A pesar de acuerdos temporales, la violencia persistió, incluyendo bombardeos paquistaníes que causaron decenas de muertos civiles.

En 2026, la situación ha continuado deteriorándose[8]. El 22 de febrero, Pakistán llevó a cabo múltiples ataques aéreos contra supuestos campamentos utilizados por grupos militantes, incluido el TTP, alegando que eran la respuesta a atentados terroristas sufridos en su territorio, incluido el ejecutado contra una mezquita chií en Islamabad a principios de febrero, que causó más de 30 muertes[9].

Los talibanes prometieron represalias por estos ataques, que, según afirmaron, alcanzaron objetivos civiles, incluida una escuela religiosa. En consecuencia, el 26 de

[7] ELLIS-PETERSEN, Hannah and MEER BALOCH, Shah. «Dozens killed in fresh clashes along Afghanistan-Pakistan border», *The Guardian*. October 15, 2025. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2025/oct/15/dozens-killed-afghanistan-pakistan-border-taliban-kurram-chaman-spin-boldak-kandahar-kabul

[8] PALMER, Alexander and MARGOLIS, Alexander. «Why Did Pakistan Announce "Open War" Against the Taliban?», *Center for Strategic and International Studies*. February 27, 2026. Disponible en: https://www.csis.org/analysis/why-did-pakistan-announce-open-war-against-taliban

[9] MALIK, Shahzad and DRAZ, Umer. «More than 30 killed in blast at Pakistan mosque, officials say», *BBC News*. February 7, 2026. Disponible en: Pakistan mosque explosion: More than 30 dead and 169 injured, officials say

febrero lanzaron una ofensiva contra posiciones paquistaníes a lo largo de la Línea Durand.

Como consecuencia de estos ataques, el 27 de febrero, el ministro de Defensa paquistaní declaró que la situación era de guerra abierta. La respuesta paquistaní no se hizo esperar e incluyó bombardeos contra las ciudades de Kabul y Kandahar, los dos centros políticos más importante de Afganistán.

Desde entonces, la tensión ha ido en aumento, sucediéndose ataques afganos a bases paquistaníes, atentados suicidas en la frontera y un aumento notable de víctimas civiles[10].

A pesar de pausas temporales impulsadas por la mediación internacional de países como Arabia Saudí, Turquía y Catar, el conflicto continúa. Las declaraciones oficiales reflejan una percepción de estado de guerra por parte de Pakistán, mientras Afganistán manifiesta disposición a negociar.

Talibanes afganos y paquistaníes: ¿hermanos o primos?[11]

Desde su creación, el TTP ha afirmado ser una extensión de los talibanes afganos. Es la mayor organización militante de Pakistán y está catalogada como organización terrorista por EE. UU. Se trata de un subproducto de la caída del régimen talibán en Afganistán en 2001[12].

En aquel momento, el éxodo de combatientes a Pakistán se articuló en dos grandes corrientes. Los afganos se concentraron en la zona de Quetta, en torno a la denominada Shura de Quetta, que ejerció una autoridad creciente sobre ellos. Serían el germen de la insurgencia afgana.

[10] MARTÍNEZ, Montse y SANZ, Rosa Mari. «Guerra Pakistán–Afganistán», *elPeriódico*. 13 de abril de 2026. Disponible en: https://www.elperiodico.com/es/internacional/20260406/pakistan-afganistan-guerra-ultima-hora-directo-127330896

[11] En pasto, la lengua de los pastunes, existe una misma palabra para primo hermano por línea paterna y enemigo. Siglos de disputas por tierras colindantes han llevado a esta curiosa polisemia.

[12] LAUB, Zachary. «The U.S. War in Afghanistan», *Council on Foreign Relations.* September 27, 2022. Disponible en: https://www.cfr.org/articles/us-war-afghanistan

De manera tácita o expresa, acordaron con el ISI recibir asilo a cambio de no actuar en suelo paquistaní. La otra corriente, formada por combatientes paquistaníes y extranjeros, se concentró en las zonas tribales fronterizas. Mucho más descentralizada, sin una estrategia definida, acabó por organizarse como una insurgencia dirigida a derrocar el régimen paquistaní y sustituirlo por una república islámica.

El TTP nació como un movimiento muy descentralizado articulado en torno a afiliaciones tribales o nacionales[13]. Sin embargo, con el paso de los años fue ganando coherencia. En 2007 ya era una amenaza real para Pakistán, que realizó varias operaciones militares contra el grupo.

Un dato significativo es que la presión del ejército paquistaní llevó a gran parte de los militantes a buscar refugio en Afganistán, desde cuyo territorio han continuado realizando ataques en territorio paquistaní. A partir de 2013, bajo el liderazgo del mulá Fazlulá, el grupo se acercó a Al Qaeda e incrementó los ataques transfronterizos.

Aunque las acciones militares paquistaníes, la guerra con drones de EE. UU. y las luchas internas entre facciones provocaron el declive del TTP entre 2014 y 2018, el grupo se ha revitalizado desde la firma del acuerdo de paz entre Washington y Kabul de febrero de 2020.

De hecho, desde julio de 2020, diez grupos islamistas paquistaníes se han fusionado con el TTP, entre ellos tres filiales de Al Qaeda y cuatro facciones que se habían separado del TTP en 2014. Desde entonces, las acciones del grupo se han multiplicado[14].

Pero, desde la perspectiva del conflicto entre Afganistán y Pakistán, lo realmente relevante es que los talibanes paquistaníes, ante la presión del ejército paquistaní, optaron por refugiarse en territorio afgano para continuar desde allí su lucha; además, Islamabad ha acusado siempre al Gobierno de Kabul de tolerar e incluso apoyar sus acciones.

[13] CENTER FOR PREVENTIVE ACTION. «Instability in Pakistan», *Global Conflict Tracker.* February 2, 2026. Disponible en: https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/islamist-militancy-pakistan

[14] SAYED, Abdul. «The Evolution and Future of Tehrik-e-Taliban Pakistan», *Carnegie Endowment.* December 21, 2021. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2021/12/the-evolution-and-future-of-tehrik-e-taliban-pakistan

Esta situación ha llevado a Islamabad a reforzar la frontera, vallando su perímetro, algo a lo que Kabul siempre se ha opuesto enérgicamente.

Aunque los talibanes han actuado en el pasado como mediadores entre Pakistán y el TTP, han demostrado estar más alineados con este que con sus antiguos patrocinadores de Islamabad.

El TTP ha jurado lealtad a los talibanes, ha luchado junto a ellos durante el conflicto con Estados Unidos y comparte vínculos ideológicos y familiares con sus hermanos afganos.

Reprimir la actividad del TTP probablemente amenazaría la cohesión interna de los talibanes, por la pérdida de credibilidad como paladines del islamismo y la consiguiente deserción de militantes hacia el Dáesh-K, la filial regional del autodenominado Estados Islámico, enfrentada a los talibanes afganos[15].

Los talibanes han priorizado sistemáticamente la cohesión interna por encima de otros intereses y no dan señales de que vayan a dejar de hacerlo.

Un futuro incierto e inquietante

El conflicto entre Afganistán y Pakistán ha creado inquietud en la región por su potencial desestabilizador[16]. Lo más probable es que se limite a escaramuzas fronterizas y ataques aéreos ocasionales, pero cabe la posibilidad de que se produzca una espiral de violencia en un momento en que la región se enfrenta a tensiones crecientes debido a la crisis entre Estados Unidos e Irán.

De momento, India ha condenado enérgicamente las acciones militares de Pakistán, mientras China ha intentado mediar en el conflicto y se ha ofrecido a participar en los

[15] Sobre los orígenes del Daesh en Afganistán: RUIZ ARÉVALO, Javier. «Daesh en Afganistán: ¿Una amenaza real?», *RESI: Revista de estudios en seguridad internacional*, Vol. 2, N.º 2, 2016, pp. 153-169. ISSN-e 2444-6157. Disponible en: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5768612. Sobre su evolución tras el retorno talibán al poder en Kabul: RUIZ ARÉVALO, Javier. «La amenaza terrorista de Afganistán», *Global Strategy*. 9 de abril de 2023. Disponible en: https://global-strategy.org/la-amenaza-terrorista-de-afganistan/

[16] THE INDU. «India condemns Pakistan's airstrikes on Afghan territory», *The Indu*. February 23, 2026. Disponible en: https://www.thehindu.com/news/national/india-condemns-pakistans-airstrikes-on-afghan-territory/article70664576.ece

esfuerzos de desescalada[17]. El 4 de marzo, el ministro de Asuntos Exteriores afgano se reunió con el embajador chino en Afganistán para discutir la situación. Posteriormente, los ministros de Asuntos Exteriores de ambos países hablaron por teléfono.

Otros Estados, como Catar, Turquía, Rusia y Arabia Saudí, se han ofrecido para mediar entre ambos países[18], lo que ha contribuido a aumentar la legitimidad de los talibanes afganos en el escenario internacional[19].

Estados Unidos, por su parte, ha expresado su apoyo a Pakistán, sosteniendo su derecho a defenderse frente a los ataques talibanes[20]. A principios de abril, Al Jazeera informaba del inicio de conversaciones bilaterales en China. Tanto Islamabad como Kabul lo han confirmado[21].

Algunos analistas sostienen que estos incidentes podrían dar lugar a un conflicto prolongado. Para otros, el resultado más probable es la desescalada. Lo que resulta evidente es que la declaración de «guerra abierta» por parte de Pakistán podría sugerir la posibilidad de una acción militar más significativa[22].

Además de ser una potencia nuclear, Pakistán es muy superior a Afganistán en cuanto a capacidades militares convencionales. Sin embargo, una confrontación abierta podría acarrearle efectos desestabilizadores.

En cualquier caso, conviene tratar de anticipar en qué podría traducirse para Islamabad una «guerra abierta». Una primera opción podría limitarse a una campaña de bombardeos a mayor escala contra objetivos en Afganistán, lo que supondría una continuación de las dinámicas en curso, destinadas a obligar a los talibanes a controlar

[17] BELA, Victoria. «China seeks to mediate after Pakistan declares 'open war' on Afghanistan», *South China Morning Post.* February 27, 2026. Disponible en: https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3344907/china-seeks-mediate-after-pakistan-declares-open-war-afghanistan
[18] AL JAZEERA STAFF. «World reacts to eruption of fighting between Pakistan, Afghanistan», *Al Jazeera.* February 27, 2026. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2026/2/27/world-reacts-to-eruption-of-fighting-between-pakistan-afghanistan
[19] IISS. «Towards the Reintegration of Afghanistan into the International Community», *International Institute for Strategic Studies.* December 2024. Disponible en: https://www.iiss.org/publications/armed-conflict-survey/2024/towards-the-reintegration-of-afghanistan-into-the-international-community
[20] BUSINESS RECORDER. «"Pakistan doing terrifically well," Trump says on Pak-Afghan situation», *Business Recorder.* February 28, 2026. Disponible en: https://www.brecorder.com/news/40409414/pakistan-doing-terrifically-well-trump-says-on-pak-afghan-situation
[21] AFP AND REUTERS. «Pakistan, Afghanistan hold talks in China to end months of conflict», *Al Jazeera.* April 2, 2026. Disponible en: https://www.aljazeera.com/news/2026/4/2/pakistan-afghanistan-hold-talks-in-china-to-end-months-of-conflict
[22] PALMER AND MARGOLIS. *Op. cit.*

al TTP y a mermar su capacidad para llevar a cabo atentados en Pakistán. En este caso, podemos asumir que las escaramuzas fronterizas continuarían, de manera más o menos intermitente, durante tiempo indefinido.

Como segunda opción, el ejército paquistaní podría llevar a cabo operaciones terrestres a gran escala contra el TTP dentro de su propio territorio. Una ofensiva de este tipo sería desestabilizadora y podría desencadenar efectos impredecibles: operaciones similares contribuyeron a la creación de la filial local del ISIS a principios de la década de 2010.

Por último, Pakistán podría intentar una incursión terrestre de gran envergadura en el propio Afganistán. Históricamente, Islamabad ha tratado de gestionar la amenaza procedente de Afganistán a través de intermediarios no estatales, principalmente los propios talibanes, cuando todavía eran un grupo insurgente. Dado que el grupo está cada vez más enfrentado con Islamabad y que sus rivales son militarmente irrelevantes o están enfrentados a Pakistán, sus opciones de participación indirecta en el país han desaparecido.

Descartada por tanto la actuación a través de *proxies*, Islamabad podría plantearse una intervención militar directa en suelo afgano, algo sin precedentes y cuyos resultados sería inciertos.

A la vista de las posturas puestas de manifiesto tanto por Kabul como por Islamabad, parece que va a resultar difícil para ambas partes llegar a un entendimiento.

Kabul siente la necesidad de reafirmar su autonomía y tiene pocos incentivos para controlar al TTP, al que considera un socio leal. Una acción efectiva contra los islamistas paquistaníes generaría una oposición muy amplia entre las bases del movimiento talibán, al que resultaría muy difícil justificar semejante decisión. Islamabad, por su parte, ha calificado al TTP como un enemigo fundamental con el que no caben la reconciliación ni la negociación.

Lo alejadas que están estas posturas y los costes derivados de un conflicto abierto podrían conducir a una diplomacia coercitiva, lo que significa que, una vez que las negociaciones fracasan, las partes continúan luchando hasta que comienza a no resultarles rentable, momento en el que vuelven a la diplomacia, creando así un peligroso ciclo que perpetuaría el conflicto, manteniéndolo en los niveles actuales.

Tampoco puede descartarse la posibilidad de que el conflicto escale hacia una situación cada vez más parecida a la guerra abierta.

Una escalada del conflicto podría dar lugar a que China o Rusia prestaran apoyo a Pakistán, mediante armas o inteligencia, pero es poco probable que China, India o Rusia estén dispuestas a involucrarse en una guerra.

Además, una guerra entre Pakistán y Afganistán probablemente aumentaría la amenaza que representan Al Qaeda y el autoproclamado Estado Islámico en la denominada provincia de Jorasán.

Teniendo en cuenta que la amenaza terrorista constituye el principal interés de EE. UU. en la zona, Washington no puede permanecer ajeno a la evolución de la situación. Aunque es poco probable que se vea arrastrado al conflicto, la escalada supondría un momento suficientemente preocupante en cuanto a sus posibles consecuencias como para que Washington pudiera ignorarla.

Por otra parte, si Estados Unidos adoptara una postura no neutral, ello podría influir en la forma en que otras naciones, concretamente China y Rusia, respondan al conflicto.

*Javier Ruiz Arévalo**
Coronel del Ejército de Tierra (Res). Doctor en Derecho
Fundación Euroárabe de Altos Estudios
@jmruizarevalo

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

68/2026 18 de junio de 2026



Xulio Ríos

Los «secretarios privados» en la política china: la arquitectura invisible del poder

Los «secretarios privados» en la política china: la arquitectura invisible del poder

Resumen:

Los «secretarios privados» o *mishu* (秘书) son un actor omnipresente en la política china y representan algo más que una pieza singular del complejo aparato administrativo. Su elevada proyección política se ejemplifica mediante un amplio catálogo de funciones desempeñadas en espacios clave.

Por otra parte, constituyen un «colegio» que funciona como un auténtico vivero de cuadros llamados a desempeñar las más altas responsabilidades, como resultado de su combinación de conocimientos especilizados y confianza.

El modelo, alejado de las «facciones», representa otra característica específica de la gobernanza china, fundamental en la formación de las élites, en la toma de decisiones y en la política informal del PCCh, con virtudes y riesgos que se abordan en este artículo.

Palabras clave:

Mishu, PCCh, redes de confianza, facciones, capital relacional.

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.

Xulio Ríos

"Private Secretaries" in Chinese Politics: The Invisible Architecture of Power

Abstract:

"Private secretaries," or mishu (秘书), are an omnipresent actor in Chinese politics and represent more than just a singular component of the complex administrative apparatus. Their high political prominence is illustrated by a broad range of functions in key arenas. At the same time, they constitute a kind of "college" that serves as a genuine breeding ground for cadres destined to assume the highest responsibilities, as a result of their combination of expertise and trust. This model, distinct from "factions," represents another specific feature of Chinese governance, playing a substantial role in elite formation, decision-making, and the informal politics of the Chinese Communist Party (CCP), with both virtues and risks addressed in this article.

Keywords:

Mishu, CCP, networks of trust, factions, relational capital.

Introducción

En los sistemas políticos modernos, el poder tiende a representarse en términos formales a través de instituciones, cargos, normas o procedimientos. Sin embargo, en determinados contextos —y el de la República Popular China es uno de los más paradigmáticos—, esa representación resulta incompleta si no se atiende a los mecanismos informales que estructuran la toma de decisiones.

Entre ellos, pocos son tan decisivos y, al mismo tiempo, tan escasamente visibles como la figura del *mishu* (秘书), el secretario personal de los altos dirigentes del Partido Comunista de China (PCCh).

Lejos de constituir un mero apoyo administrativo, el *mishu* encarna una función política de primer orden, al actuar como mediador entre el líder y el aparato, el filtro inexorable de la información, gestor del acceso y, en no pocas ocasiones, el embrión de futuras élites.

Su relevancia no se agota en el plano operativo. Más bien, permite comprender cómo se articula el tránsito entre dos lógicas aparentemente contradictorias: la del núcleo de confianza, basada en la proximidad personal, y la de la élite formal, sustentada en la institucionalidad del Partido.

En esa intersección, el *mishu* actúa como una pieza de conversión, que transforma confianza en poder. Si se quiere entender cómo se construye el poder real, esta figura constituye una referencia indispensable.

La literatura académica ha subrayado desde hace décadas la omnipresencia de esta figura. En su ya clásico estudio, Li y Pye (1992) describen al *mishu* como un elemento «ubicuo» en la política china, cuya función excede con creces las tareas administrativas convencionales[1]. Más recientemente, Tsai (2025) ha conceptualizado este fenómeno en

[1] LI, Wei y PYE, Lucian W. *The Ubiquitous Role of the Mishu in Chinese Politics*. Cambridge University Press, Cambridge, 1992.

términos de una «corte interna» (*inner court*), destacando el papel de los secretarios como núcleo de las dinámicas informales de poder dentro del sistema político chino[2].

Cabe tener presente que en el modelo chino no se sustituye la lógica personalista por la burocrática, sino que se procura la integración de ambas mediante mecanismos como el del *mishu,* que permiten institucionalizar la confianza sin despersonalizar el poder.

Un dato significativo y revelador de la importancia de los *mishu* es el siguiente: de los siete miembros actuales del Comité Permanente del Buró Político del PCCh, tres han sido *mishu* en algún momento de su trayectoria[3]. Es el caso del propio Xi Jinping, Ding Xuexiang y Li Xi.

Incluso puede afirmarse que, si bien Li Qiang y Cai Qi no han sido *mishu* en sentido formal, sí constituyen parte reconocible del entorno de confianza de Xi. En ambos casos, trabajaron codo con codo en la provincia de Zhejiang bajo el amparo de Xi Jinping.

El *mishu*: más que un secretario

El término *mishu* puede inducir a error si se traduce mecánicamente como «secretario»[4], prescindiendo de su contexto. En el marco del PCCh, su significado excede con creces el de una función burocrática convencional. En los niveles superiores del sistema, el *mishu* es, ante todo, un colaborador de máxima confianza, con acceso privilegiado al dirigente y capacidad para influir en el flujo de información que circula a su alrededor.

Formalmente, sus tareas incluyen la gestión de documentos, la organización de agendas, la coordinación de reuniones y la redacción de discursos o informes. Sin embargo, reducir su papel a esa dimensión equivaldría a ignorar su verdadera función política.

---

[2] TSAI, Wen-Hsuan. *The Inner Court of Communist China: Elites and Their Bureaucratic Institutions in an Authoritarian System (1921–2022)*. Amsterdam University Press, Ámsterdam, 2025. También en TSAI, Wen-Hsuan y DEAN, Nicola. *Lifting the Veil of the CCP's Mishu System: Unrestricted Informal Politics within an Authoritarian Regime*. Brill, Leiden/Boston, 2017.

[3] Una aproximación a las biografías en: https://www.questionchine.net/membres-du-20e-bureau-politique (consultado el 20/4/2026).

[4] Existe una literatura china interna (manuales, memorias, revistas como *Mishu gongzuo*) muy rica pero poco explotada en Occidente, clave para reconstruir prácticas reales del sistema.

En la práctica, el *mishu* actúa como un nodo estratégico, pues decide qué información llega al líder, en qué forma y en qué momento; interpreta y transmite sus instrucciones y, en ocasiones, anticipa o matiza sus decisiones.

En un sistema donde el acceso al líder es limitado y altamente regulado, esta posición adquiere un valor extraordinario. Controlar el acceso equivale, en gran medida, a controlar el poder.

El *mishu*, por tanto, no solo administra la rutina del dirigente, sino que es determinante para configurar el entorno en el que este toma las decisiones. Como señalan Li y Pye (1992), el *mishu* no solo transmite información, sino que la interpreta, la filtra y, en ocasiones, la redefine.

Selección y formación: la política de la confianza

El acceso a un puesto de *mishu* no responde a un procedimiento estandarizado ni a una convocatoria abierta. Se trata de una designación profundamente política, en la que la variable decisiva es la confianza personal. Esta confianza puede derivar de múltiples factores, como las trayectorias compartidas, las afinidades regionales, las recomendaciones internas o las experiencias previas en el aparato del Partido.

No obstante, existen algunos rasgos recurrentes en el perfil de los *mishu* que apuntan a la relevancia de elementos como la juventud relativa y el potencial de desarrollo, la experiencia administrativa o en oficinas del Partido, la capacidad de discreción absoluta, o la lealtad política probada y la afinidad personal (a veces de carácter generacional o regional).

Más que seleccionar a un técnico, el sistema busca a una persona que pueda integrarse en el círculo de confianza del dirigente sin generar fricciones y multiplicando su eficacia. En este sentido, el *mishu* es menos un experto que un depositario de confianza, un actor cuya principal cualidad es la fiabilidad política.

Esta lógica tiene implicaciones importantes. Por un lado, convierte el puesto en una oportunidad excepcional de aprendizaje para su titular, pues el *mishu* se socializa

directamente en la élite, observa de primera mano los procesos de toma de decisión y adquiere un conocimiento privilegiado del funcionamiento del sistema.

Por otro, establece una relación de dependencia que marca su trayectoria futura. En este sentido, el *mishu* actúa como un espacio de socialización política, en el que los cuadros emergentes adquieren no solo habilidades administrativas, sino también acceso a redes de poder y de influencia.

Se trata de una especie de «apadrinamiento político institucionalizado» que alienta el compromiso de jóvenes cuadros prometedores situados cerca del entorno del dirigente.

Del núcleo de confianza a la élite: el mecanismo de transición

El papel más interesante del *mishu* se manifiesta al analiza su función como mecanismo de transición entre el núcleo de confianza y la élite formal. Para comprender este proceso, conviene distinguir entre ambos conceptos.

En primer lugar, el núcleo de confianza es un círculo reducido, informal y altamente personalista, construido en torno a un líder. Se basa en relaciones de confianza directa y carece de una estructura institucional definida. La élite formal, en cambio, está compuesta por los cuadros que ocupan posiciones reconocidas dentro del aparato del Partido y del Estado, con competencias y responsabilidades claramente delimitadas.

El sistema político chino necesita articular ambos niveles. El núcleo de confianza proporciona cohesión y control, pero carece de estabilidad institucional. La élite formal, por el contrario, ofrece continuidad, pero puede diluir la voluntad del líder. El *mishu* actúa como un puente entre ambos mediante un proceso gradual de institucionalización.

El proceso suele desarrollarse en tres fases. En la primera, de proximidad, el individuo accede al entorno del líder como secretario personal, acumulando capital relacional durante su desempeño.

En la segunda, que podemos denominar fase de delegación, comienza a ejercer funciones de coordinación y transmisión de órdenes, adquiriendo experiencia política en una zona gris entre lo formal y lo informal; de este modo, ejerce parcialmente atributos del poder sin tener cargo formal y aprende a operar políticamente.

Por último, en la fase de institucionalización, es promovido a cargos formales (territoriales, ministeriales o del Partido), donde su capital de confianza se traduce en poder efectivo, que se desplaza progresivamente hacia su incorporación en los órganos centrales.

Este mecanismo permite que el núcleo de confianza se proyecte sobre el aparato institucional sin necesidad de alterar sus estructuras formales. La confianza personal se convierte así en un criterio de selección de la élite, pero también contribuye a resolver inquietudes elementales. Por ejemplo, reduce considerablemente la incertidumbre de un líder al promocionar a alquien que ya conoce y que ha puesto a prueba en el día a día de la gestión. Además, se trata de una persona leal, tanto ideológica como personalmente, lo que le proporciona homogeneidad en la gestión y en la implementación de políticas.

Distinción entre red de confianza y facción

En el caso chino, la distinción entre red de confianza y facción no es solo semántica: explica dos formas distintas de organizar el poder dentro del Partido. De entrada, cabe señalar que, a diferencia de la época de Mao o Deng Xiaoping, en la nueva era de Xi Jinping hay más de lo primero que de lo segundo.

Una facción es un grupo relativamente amplio, con cierta coherencia interna y basado en trayectorias y enfoques institucionales compartidos o en promociones cruzadas. Además, acostumbra a tener una base organizativa perfectamente reconocible, que proyecta un cierto sentido de continuidad en el tiempo y manifiesta una evidente capacidad de reproducirse y multiplicarse más allá de individuos concretos. En suma, es una estructura semiinstitucional dentro de un sistema que oficialmente niega —y combate severamente— su existencia.

Por el contrario, el núcleo de confianza es un círculo más bien reducido, altamente condicionado por el personalismo de su líder y construido en torno a él. A la informalidad extrema y a la dependencia total del líder debemos sumar otra característica: las relaciones de confianza directa. Por tanto, es una estructura personalista y no institucional.

Si en la facción se es «parte» de algo, en el núcleo estás «cerca» de alguien. En un caso, el poder proviene del grupo; en otro, proviene del líder. En el primer caso, podemos hablar de lógica «proto-pluralista», a diferencia de la lógica vertical y centralizada del núcleo.

La facción negocia internamente, compite con otras facciones, genera equilibrios de poder, es más estable en el tiempo, permite incluso cierta previsibilidad y transciende a un líder fundacional. En cambio, en el núcleo de confianza solo se ejecuta la voluntad del líder: no se negocia, simplemente se transmite y se eliminan intermediaciones en un contexto de alta volatilidad, pues depende de la vigencia del líder y puede desaparecer rápidamente con él.

La facción presenta como riesgo evidente la activación de las luchas internas y la fragmentación del poder, hasta llegar, en casos extremos, a bloquear la toma de decisiones, lo que puede afectar a la estabilidad política. De ahí el temor que provoca la falta de control y el empeño en su erradicación, que nos remite históricamente a episodios de auge y caída.

El núcleo de confianza, por su parte, tiene como riesgo principal el aislamiento, el tic del rechazo casi visceral a la crítica y, por tanto, una pérdida de calidad en la toma de decisiones.

Un caso paradigmático: Xi Jinping

La trayectoria de Xi Jinping ilustra con claridad la relevancia de esta figura y su dinámica. En sus primeros años, tras cursar estudios en la Universidad de Tsinghua, Xi trabajó en 1979 como secretario personal de Geng Biao, una figura destacada del aparato militar y diplomático chino, quien fue secretario general y miembro del Comité Permanente de la Comisión Militar Central[5].

Esta experiencia le permitió a Xi acceder a círculos de alto nivel, lo que no puede desligarse completamente de sus propios antecedentes familiares, participar en

[5] Cuando Geng Biao visitó Estados Unidos en 1980, Xi lo acompañó y pudo observar de primera mano el poderío militar estadounidense, visitó el Pentágono, Fort Bragg y abordó un portaaviones de la clase Kitty Hawk.

actividades internacionales y adquirir un conocimiento directo del funcionamiento operativo de la élite política. Esta etapa no solo contribuyó a su formación, sino que facilitó su integración en redes de poder que resultarían decisivas en su carrera posterior[6].

Más allá de su contenido específico, este episodio revela la función del *mishu* como espacio de socialización política. No se trata simplemente de asistir a un superior, sino de integrarse en una red de relaciones que condiciona toda la carrera posterior.

Ya como líder, Xi ha reproducido este patrón, promoviendo a numerosos colaboradores que han trabajado con él en distintas etapas de su trayectoria política, especialmente en provincias como Fujian o Zhejiang, así como en la municipalidad especial de Shanghái. Figuras como Ding Xuexiang, actual número seis del Comité Permanente del Buró Político, o Li Qiang, número dos, ejemplifican este patrón de promoción basado en la proximidad y la confianza.

En particular, en el ascenso de Ding desde posiciones de secretariado, cabe destacar su actuación como *mishu* de Xi en Shanghái y como jefe de gabinete durante años, hasta su llegada al Comité Permanente, lo cual pone de relieve la capacidad del sistema para convertir relaciones personales en autoridad institucional.

Atendiendo a esta dinámica, puede apreciarse la consolidación de figuras de máxima influencia en el país a pesar de no contar con una base política propia sólida, sino cuyo capital radica casi exclusivamente en la proximidad a un líder central, en este caso Xi. Este es un claro ejemplo reciente de *mishu* convertido en élite nacional.

No obstante, muchos otros cuadros importantes empezaron así. Li Xi, por ejemplo, actual número siete y jefe de la lucha anticorrupción, empezó como *mishu* provincial, confirmando ese patrón típico de *mishu* de líder relevante: promoción en puestos locales y ascenso en cadena en virtud de la red construida. Es tal su significación que, en ocasiones, se ha llegado a hablar de «facciones de secretarios», lo cual, sin duda, resulta exagerado.

[6] SHAMBAUGH, David. *China's Leaders: From Mao to Now*. Polity Press, Cambridge (Reino Unido) / Medford (MA), 2021.

Las redes de confianza en el xiísmo

En perspectiva histórica, la figura del *mishu* ha estado presente en todas las etapas del PCCh, pero su papel ha evolucionado con el tiempo[7]. Esa evolución del *mishu* refleja también la transformación del propio sistema político chino. Desde el personalismo de Mao Zedong, pasando por la institucionalización promovida por Deng Xiaoping, hasta la recentralización impulsada bajo Xi Jinping, el papel del secretario privado ha permanecido constante como elemento de mediación entre el líder y el aparato.

En el maoísmo, esta estructura era menos institucionalizada. Mao disponía de revolucionarios a su disposición. Sus secretarios personales eran muy cercanos, incluso de carácter doméstico.

Deng Xiaoping impulsó una institucionalización progresiva de esta figura, promoviendo una cierta separación entre el aparato formal y el círculo personal, e integrando de forma más visible a los *mishu* en el sistema, al combinar la lógica personal característica del maoísmo con una lógica tecnocrática en ascenso.

En el xiísmo, puede afirmarse que existe un retorno relativo a la lógica personalista, si bien con el añadido de un aparato institucional considerablemente más fuerte.

A diferencia de etapas anteriores, marcadas por la coexistencia de facciones relativamente estructuradas, la era de Xi se caracteriza por el predominio de las redes de confianza personal. Estas redes no constituyen facciones en sentido estricto, sino constelaciones de lealtad articuladas en torno al líder.

Entre ellas destacan redes como la de Fujian, donde Xi desarrolló una parte importante de su carrera temprana; la de Zhejiang, asociada a su etapa como secretario del Partido en esa provincia; o el círculo de Shanghái, más reducido, pero clave, en su transición al poder central.

Las tres constituyen auténticas canteras de cuadros ligados a Xi. En Fujian (durante las décadas de 1980 y 1990), Xi pasó varios lustros construyendo su carrera. Es su red más

[7] RÍOS, Xulio. *La metamorfosis del comunismo en China. Una historia del PCCh*. Kalandraka, Pontevedra, 2021.

antigua y se basa en una lealtad prolongada, forjada en perfiles con experiencia en gestión económica y en la relación con Taiwán.

En Zhejiang, entre 2002 y 2007, Xi consolidó su estilo de gobierno, apostando por una orientación proempresarial, con un espacio creciente para la iniciativa privada y por la búsqueda de la eficiencia en la gestión. De este período emergen figuras como el actual primer ministro, Li Qiang, o Chen Min'er, actual jefe del PCCh en la municipalidad especial de Tianjin.

Por último, Shanghái es el origen del círculo de la Oficina Central, en el que emerge la figura de Ding Xuexiang.

Este patrón de Xi refleja un cambio significativo respecto a las décadas anteriores. Bajo Jiang Zemin y Hu Jintao, en el denguismo tardío, el sistema presentaba un mayor grado de pluralidad interna, con facciones como el «clan de Shanghái» o la Liga de la Juventud compitiendo por influencia. Estas facciones operaban como redes amplias con capacidad de negociación interna[8].

En el xiísmo, sin embargo, se observa un desplazamiento hacia redes más personalistas, donde la lealtad al líder prima sobre la pertenencia a grupos institucionalizados originados en las relaciones de secretariado o la proximidad administrativa.

En la actualidad, esas estructuras han sido en gran medida subordinadas a la lógica imperativa del núcleo central. Se trata de una constelación de lealtad personal incrustada en el aparato del Partido, que ni se ajusta al estilo clásico precedente del denguismo[9], pero tampoco constituye un poder que pueda calificarse de monolítico. Xi no ha construido una facción ideológica, sino que ha priorizado la confianza ,de forma que existe una dependencia muy directa en la relación, evitando la necesidad de pactar con hipotéticas facciones rivales que sí dispondrían de bases políticas propias.

[8] BO, Zhiyue. *China's Elite Politics: Political Transition and Power Balancing*. Singapore, World Scientific, 2007.
[9] El denguismo lo situamos cronológicamente entre 1978 y 2012, es decir, el período de la reforma y apertura impulsado bajo el designio inspirador de las políticas de Deng Xiaoping.

La Oficina General, la corrupción y la disciplina

Un elemento clave en este entramado es la Oficina General del Comité Central del PCCh, el órgano encargado de gestionar la documentación, la agenda y la logística de la dirección del Partido. En la práctica, se trata de una institución estratégica que concentra funciones de coordinación y de control informativo.

Muchos *mishu* de alto nivel pasan por esta Oficina, lo que les proporciona una posición privilegiada para comprender el funcionamiento del sistema y establecer contactos relevantes[10]. La Oficina General actúa, en este sentido, como una cantera de cuadros y como un punto de convergencia entre el núcleo de confianza y la élite formal[11].

El control de esta institución es, por tanto, un indicador clave del poder real dentro del Partido. Es el verdadero centro neurálgico de los *mishu,* y quien pasa por ella puede acumular una ventaja estructural considerable, ya que le proporciona oportunidades de ascender con rapidez y de ocupar posiciones estratégicas.

Cabe tener presente que los *mishu* constituyen el primer anillo de confianza: son quienes acompañan al líder en momentos clave y quienes interiorizan su estilo de gestión y sus prioridades. Representan la voluntad interpretada del líder, teóricamente, excluyendo intereses propios y actuando como extensiones *de facto* del líder dentro del sistema.

La centralidad del *mishu* en la gestión del acceso al líder conlleva riesgos evidentes. En un sistema en el que la proximidad se traduce en influencia, la tentación de monetizar esa proximidad es considerable.

El secretario puede convertirse en intermediario de intereses, facilitador de contactos o incluso gestor de redes clientelares, influyendo en el entorno del dirigente y en aspectos de gran alcance, como la manipulación de nombramientos.

La gestión del acceso al líder, al permitir la intermediación de intereses y la formación de redes clientelares, puede convertirse en una fuente de corrupción. No es casual que

[10] LIEBERTHAL, Kenneth. *Governing China: From Revolution Through Reform*. W. W. Norton, Nueva York, 2004.
[11] XU, Ruixin *et al*. *Zhongguo xiandai mishu gongzuo jichu* [Fundamentos del trabajo de secretariado en la China contemporánea]. Gaodeng Jiaoyu Chubanshe, Beijing, 1989.

numerosos casos de corrupción en China hayan implicado a *mishu* o a colaboradores cercanos de altos dirigentes.

Diversos estudios sobre patronazgo en China han mostrado cómo las conexiones personales influyen de manera decisiva en las trayectorias políticas[12].

En este contexto, la densa y prolongada campaña anticorrupción impulsada por Xi Jinping puede interpretarse no solo como un esfuerzo por disciplinar al aparato en su conjunto, sino también como un mecanismo para reconfigurar las redes de poder. La campaña anticorrupción impulsada por Xi Jinping ha prestado especial atención a estos círculos, no solo por razones éticas, sino también por su potencial para generar centros de poder autónomos.

La lucha contra la corrupción, en este contexto, cumple la doble función de disciplinar al aparato y de reconfigurar las redes de lealtad, eliminando aquellas que no se alinean con el liderazgo central.

El sistema basado en *mishu* y en núcleos de confianza presenta ventajas claras al proporcionar una alta cohesión en la cúpula, rapidez en la toma de decisiones y una ágil capacidad de implementación.

Por otra parte, también entraña riesgos significativos, como la reducción de la diversidad de opiniones, una dependencia excesiva del líder, la posibilidad de distorsión informativa o la vulnerabilidad a dinámicas de grupo (*groupthink*). Si los cuadros deben su carrera al apadrinamiento de un líder, su nivel de autonomía es limitado y esto puede traducirse también en temores a expresar opiniones divergentes, aunque sean constructivas.

En última instancia, el mismo mecanismo que garantiza la eficacia del control puede limitar la calidad de la deliberación, al aumentar el riesgo de sesgos en la toma de decisiones. Como ha señalado Heilmann, la toma de decisiones en China combina elementos de experimentación y control centralizado, lo que puede verse afectado por la

[12] KOU, Chien-wen. *The Political Elite in China: Changes and Continuities*. Routledge, Londres/Nueva York, 2015. JIANG, Junyan. *The Cadre Evaluation System and Political Incentives in China*. Cambridge University Press, Cambridge, 2018.

calidad de la información disponible para el liderazgo[13]. La corrupción relacional no es un elemento menor.

Conclusiones

El *mishu* sigue siendo una escuela de élites políticas y un filtro clave en la gobernanza cotidiana. Los canales de circulación del poder tienen en esta figura un referente indispensable y un mecanismo relevante de control del líder sobre el aparato.

El *mishu* no es solo un asistente: es el dispositivo que convierte la cercanía personal en poder institucional y transforma la confianza personal del líder en posiciones de poder, sin romper la arquitectura institucional.

En definitiva, el análisis de los *mishu* permite comprender una dimensión fundamental del poder en China: la política del acceso, articulada a través de una vía singular. Más allá de las estructuras formales, el funcionamiento del sistema depende en gran medida de quién tiene acceso al líder y de cómo se gestiona ese acceso. En ese contexto, los *mishu* actúan como guardianes invisibles, cuya influencia resulta decisiva para la configuración de la élite política.

En tiempos de Mao Zedong predominaba una lógica personalista, con secretarios estrechamente vinculados al líder en un contexto de escasa institucionalización[14]. Con Deng Xiaoping, se avanzó hacia una mayor formalización del sistema, aunque sin eliminar la importancia de las relaciones personales. Las décadas de Jiang Zemin y Hu Jintao estuvieron marcadas por un equilibrio entre facciones, en el que los *mishu* desempeñaban un papel relevante, pero no exclusivo.

La era de Xi representa, en cierto modo, un retorno a la centralidad de la confianza personal, aunque en un marco institucional mucho más desarrollado. El *mishu* se

[13] HEILMANN, Sebastian. *Red Swan: How Unorthodox Policy-Making Facilitated China's Rise*. The Chinese University Press, Hong Kong, 2016.
[14] HUA, Cheng (ed.). *Zhou Enlai he tade mishumen* [Zhou Enlai y sus mishu]. Zhongguo Guangbo Dianshi Chubanshe, Beijing, 1992. O QUAN Yanchi. *Mao Zedong, El hombre*. Ediciones en Lenguas Extranjeras, Pekín, 1992.

consolida así como un instrumento clave para articular esta combinación de personalismo y burocracia y se convierte en el canal privilegiado de acceso a la élite.

La comprensión de los *mishu* permite acceder a una dimensión del poder que rara vez aparece en los organigramas oficiales. Más allá de los cargos y las estructuras, lo que emerge es un sistema en el que la proximidad al líder sigue siendo un factor decisivo y donde la confianza personal, bien aprovechada, se traduce en autoridad política.

En este contexto, el *mishu* no es un actor secundario, sino un operador central en la construcción del poder. Su función como puente entre un círculo de confianza y la élite formal revela la lógica profunda del sistema político chino, en la que la institucionalidad no sustituye a las relaciones personales, sino que las canaliza. El *mishu* es el laboratorio donde se proyecta una carrera política que combina el mérito y la confianza.

Si en otras tradiciones políticas el poder se legitima a través de la competencia o la representación, en China sigue pasando, en gran medida, por el acceso. Y ese acceso, cuidadosamente regulado, tiene guardianes. Los *mishu* son, precisamente, esos guardianes: discretos, invisibles y, sin embargo, indispensables para comprender cómo se gobierna realmente el país más poblado del mundo.

El riesgo para un sistema que se reivindica meritocrático es que, de este modo, puede no seleccionar a los mejores, sino a los más cercanos al poder máximo. Además, si el sistema de *mishu* funciona como mecanismo estructural de selección de élites basado en la confianza personal más que en criterios institucionales, en contextos de alta centralización del poder, como bajo Xi Jinping, el papel del *mishu* como canal de promoción política se intensifica.

En suma, la transición de círculos de confianza a élites formales en China se produce mediante procesos de institucionalización de relaciones personales, mediadas por el sistema de *mishu*. No parece que esta lógica esté en cuestión.

Xulio Ríos
Fundador y asesor emérito del Observatorio de la Política China
@XulioRios

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

69/2026 19 de junio de 2026

Juan Carlos Martín Torrijos *

La estrategia de la Administración Trump frente a la inestabilidad global: implicaciones geopolíticas y marítimas



La estrategia de la Administración Trump frente a la inestabilidad global: implicaciones geopolíticas y marítimas

Resumen:

La política exterior de la Administración liderada por Donald Trump ha evolucionado hacia un modelo de confrontación sistémica frente a un entramado global de amenazas híbridas. Este artículo analiza dicha estrategia desde una perspectiva global, con especial énfasis en los aspectos geopolíticos económicos, así como en su dimensión naval.

Se evalúa su impacto en Oriente Medio, América Latina y la relación con China y Rusia, así como sus implicaciones sobre la seguridad marítima y el control de las líneas de comunicación estratégicas.

Todo ello se aborda con el objeto de ofrecer un nuevo enfoque centrado en la visión del actual presidente estadounidense, que pretende establecer ante el mundo que, hoy por hoy, Estados Unidos es la única potencia con capacidad de influencia global en un amplio espectro del multidominio, como parte de uno de los ejes centrales de su campaña electoral: MAGA[1].

Palabras clave:

Política exterior de Estados Unidos, Administración Trump, amenazas híbridas, geopolítica, seguridad marítima, líneas estratégicas de comunicación marítima.

[1] MAGA: *Make America Great Again*, lema popularizado por Donald Trump en su campaña presidencial de 2016, simbolizando un movimiento político que busca restaurar la grandeza de 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.

Juan Carlos Martín Torrijos

The Trump Administration's strategy in the face of global instability: Geopolitical and maritime implications

Abstract:

The foreign policy of the administration led by Donald Trump has evolved toward a model of systemic confrontation in response to a global network of hybrid threats. This article analyzes that strategy from a comprehensive perspective, with particular emphasis on its geopolitical and economic dimensions, as well as its naval component. It evaluates the strategy's impact on the Middle East, Latin America, and the United States' relations with China and Russia, as well as its implications for maritime security and the control of strategic lines of communication. The aim is to offer a new approach centered on the current U.S. president's worldview, which seeks to assert that, today, the United States remains the only power capable of exerting global influence across a broad spectrum of the multidomain environment, and to situate this claim within one of the central pillars of his election campaign: MAGA.

Keywords:

U.S. foreign policy, Donald Trump Administration, hybrid threats, geopolitics, maritime security, strategic sea lines of communication, Middle East, Iran, Strait of Hormuz.

Introducción

El entorno estratégico internacional actual se caracteriza por la convergencia de conflictos regionales, rivalidades entre grandes potencias y la proliferación de actores no estatales. En este contexto, la Administración estadounidense ha adoptado un enfoque que amplía el concepto de amenaza, integrando el terrorismo, el crimen organizado y la competencia interestatal[2].

Esta estrategia implica una actuación simultánea en múltiples teatros, con especial atención a los espacios marítimos críticos y a los flujos energéticos globales[3].

Más allá de las visiones estratégicas anteriores, la Administración Trump está abordando un nuevo enfoque que intenta establecer que, hoy por hoy, Estados Unidos es la única potencia con capacidad de influencia global en un amplio espectro de campos (multidominio), desde el ámbito de la seguridad, hasta el económico.

Este planteamiento pretende hacer frente a China, Rusia e incluso a la Unión Europea como potenciales rivales globales y/o sectoriales, en una actuación que no es, ni mucho menos, improvisada ni deslavazada, sino que obedece a una estrategia diseñada por Trump y su equipo.

Marco doctrinal

La amenaza híbrida global

La estrategia global estadounidense se sustenta en una concepción ampliada de la amenaza, que engloba a Estados revisionistas, organizaciones terroristas, redes criminales transnacionales y actores híbridos.

En este contexto, Irán se configura como el principal adversario estratégico, mientras que Cuba y Venezuela representan focos de inestabilidad en el hemisferio occidental.

[2] DEPARTMENT OF DEFENSE. *National Defense Strategy*. 2025.
[3] U. S. NAVY. *Advantage at Sea*. 2024.

Desde una perspectiva doctrinal, esta aproximación se alinea parcialmente con los conceptos de competencia estratégica entre grandes potencias y seguridad cooperativa, aunque introduce un mayor énfasis en la acción unilateral y en la coerción y «resucita» un concepto que tiene su origen en la doctrina Monroe, sobre «seguridad hemisférica».

De hecho, la historia demuestra que Estados Unidos se ha movido entre el aislacionismo y el intervencionismo, siempre movido por imperativos geopolíticos. Washington plantea reforzar su presencia en el Indopacífico para marcar allí de cerca a China; se concentra también en el continente americano, pero no se atrinchera tras sus fronteras, sino que confirma su voluntad de injerencia en el entorno hemisférico más próximo.

Lo diferente, tal vez, sea la personalidad de Donald Trump, que no es un político «al uso» y que, ciertamente, acentúa y da mayor dramatismo a algunas de esas dinámicas.

Una doctrina que revive cada siglo: 1823, 1904, 2025

Para muchos analistas, Trump está resucitando la doctrina Monroe, que surgió en los inicios del siglo XIX, pero que no ha sido el único —ni tal vez el último— que la ha «resucitado».

La doctrina Monroe respondía a una necesidad real de Estados Unidos —la ausencia de amenazas en su área geográfica—, lo que explica su pervivencia, con acentos diversos en cada momento. Lleva el nombre del quinto presidente del país, James Monroe (1817-1825), aunque fue formulada por John Quincy Adams, quien era su secretario de Estado y le sucedió en la presidencia (1825-1829).

Posteriormente, en 1904, el presidente Roosevelt introdujo un corolario, que lleva su nombre: «América para los americanos», o América (entendida como todo el continente) para los estadounidenses.

Lo que originalmente había sido más bien un planteamiento defensivo de la naciente federación de las trece colonias frente a las metrópolis europeas pasó ahora a una actitud ofensiva, propia de una potencia que comenzaba a exigir un lugar en el mundo, como advertía la Gran Flota Blanca, que Roosevelt puso en el océano en 1907, y con la cual EE. UU. comenzaba a mirar más allá de sus costas.

La vuelta de Trump a la Casa Blanca en 2025 ha marcado un retorno a la doctrina Monroe, ya no centrada en la amenaza colonial o expansionista europea de los siglos XIX y XX, sino, principalmente, en la expansión de China.

El recobrado interés de la Administración Trump por el hemisferio occidental fue denominado en un primer momento por los analistas como «doctrina Monroe 2.0» y luego como «doctrina Donroe», en un juego de palabras que Donald Trump ha hecho suyo.

De todos modos, los documentos oficiales la han presentado, acertadamente, como el «corolario Trump de la doctrina Monroe». Así consta en la *Estrategia de Seguridad Nacional*, de noviembre de 2025, y en la concreción que de esta ha hecho el Pentágono en su *Estrategia de Defensa Nacional*, de enero de 2026.

El texto del Pentágono, ahora rebautizado como Departamento de Guerra, señala que Trump comenzó su segundo mandato en «uno de los entornos de seguridad más peligrosos» de la historia de Estados Unidos.

En el frente nacional, «las fronteras estadounidenses estaban desbordadas, los narcoterroristas y otros enemigos se habían vuelto más poderosos en todo el hemisferio occidental y el acceso de Estados Unidos a territorios clave como el canal de Panamá y Groenlandia estaba cada vez más en duda».

Aunque la mención al canal de Panamá y a Groenlandia ya había estado en boca de la Administración Trump, su aparición en este documento oficial es significativa, especialmente en lo que se refiere a la gran isla del círculo ártico, pues queda formalmente incluida en el perímetro del hemisferio occidental y se ve así afectada por la nueva versión de la doctrina Monroe.

Ciertamente, Groenlandia siempre ha formado parte del hemisferio, pero nunca ha sido vista como una porción de la América, ni nos viene a la mente su silueta cuando pensamos en Norteamérica.

En el nuevo orden mundial, Washington quiere garantizarse los recursos naturales de su hemisferio (y, desde luego, impedir el acceso a ellos a otros contendientes internacionales). Con las cadenas de suministros interoceánicas cuestionadas, a

EE. UU. le interesa preservar las que le unen con su entorno geográfico, donde tiene posibilidades de *offshoring* gracias a una mano de obra más barata.

La novedad respecto a la doctrina Monroe de los dos siglos anteriores no reside tanto en ese aprovechamiento económico como en presentar, por un lado, el vecindario mismo como amenaza directa (inmigración ilegal, narcotráfico, crimen organizado y narcoterrorismo), lo cual sustenta los argumentos para justificar incluso una acción militar en ese entorno geográfico.

Por otro lado, se produce una extensión del ámbito territorial de aplicación de la doctrina, que incluye Groenlandia y, por tanto, incorpora también a Canadá.

Irán y el control de los *choke points* energéticos

Los *choke points,* o puntos de estrangulamiento, son estrechos pasajes marítimos que conectan dos grandes masas de agua y resultan críticos para el comercio internacional, ya que el tránsito se concentra forzosamente. Además, su configuración espacial limitada permite controlar rutas de transporte con recursos mínimos.

En este sentido, Irán desempeña un papel central debido a su influencia sobre el estrecho de Ormuz, ya que el control de este paso marítimo es esencial para la estabilidad del comercio energético global[4].

Es por ello, que el inicio de la guerra abierta entre Estados Unidos e Irán, a finales de febrero de 2026, está marcando una escalada significativa en las tensiones en Oriente Medio.

Bombardeos masivos ejecutados conjuntamente por EE. UU. e Israel dieron comienzo a la campaña el 28 de febrero, culminando en la muerte del líder supremo iraní, el ayatolá Ali Jamenei.

La operación inauguró un escenario en el que, según analistas, Estados Unidos e Israel poseen «control aéreo total» sobre Irán, alterando la correlación de fuerzas en la región, sin olvidar que Irán dispone de una gran capacidad de proyección regional y de una red

[4] INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. *World Energy Outlook*. 2025.

de actores proxy, lo que lo convierte en un actor especialmente sensible para el equilibrio geopolítico mundial.

Los cuatro objetivos estratégicos de Trump

En una declaración oficial, Trump presentó públicamente los cuatro objetivos que guían la ofensiva militar contra Irán.

El primero es la «destrucción de las capacidades balísticas iraníes», mediante la neutralización de uno de los pilares de la estrategia defensiva de Irán: su vasto programa de misiles de medio y largo alcance que, en los últimos días —en la fecha que se escribe este trabajo— afirma haber alcanzado.

El segundo objetivo lo ha establecido en la «aniquilación de la Armada iraní». La presencia naval iraní en el golfo Pérsico y en el estrecho de Ormuz es considerada una amenaza directa para la seguridad energética global. Trump afirmó que su campaña apunta a destruirla para asegurar la libertad de navegación.

En tercer lugar, pretende «impedir que Irán obtenga un arma nuclear»: la Casa Blanca sostiene que Teherán debe quedar imposibilitado de producir o adquirir capacidades nucleares militares.

Finalmente, busca «contener a los grupos armados aliados de Irán»: la ofensiva busca frenar la influencia iraní en la región, especialmente sobre milicias en el Líbano, Siria, Irak y Yemen.

Una coalición improbable y el dilema de Ormuz

Trump ha presionado a sus aliados europeos y asiáticos para formar una coalición militar que reabra el estrecho de Ormuz, bloqueado de facto por Teherán. Sin embargo, en un primer momento, tanto la Unión Europea como la OTAN han rechazado participar, considerando el operativo demasiado arriesgado.

Sin embargo, a la fecha en la que se escriben estas palabras, parece que el llamamiento estadounidense está dando frutos parciales. Así, el pasado día 20 de marzo, una

quincena de países se han sumado a Reino Unido, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos y Japón, que ya habían anunciado su predisposición a colaborar.

Estos Estados han manifestado su disposición a «contribuir a los esfuerzos» para garantizar el tránsito seguro por el estrecho de Ormuz, en plena polémica por la negativa de algunos de ellos a sumarse a la misión naval propuesta por el presidente estadounidense, Donald Trump.

El detonante del cambio puede encontrarse en los recientes ataques de Irán contra buques comerciales desarmados en el golfo, por lo que, a esos países, se han unido Canadá, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Dinamarca, Letonia, Eslovenia, Estonia, Noruega, Suecia, Finlandia, República Checa, Rumanía, Baréin y Lituania.

Por su parte, Estados Unidos ha pasado a la ofensiva total para reabrir el estrecho de Ormuz. Tras tres semanas de conflicto, Washington ha movilizado a 5.000 marines y buques de asalto para neutralizar las defensas de Teherán y evitar un colapso económico global, después de que el primer ministro israelí, Benjamín Netanyahu, sugiriera la necesidad de algún tipo de operación terrestre.

¿Por qué es tan importante este paso?

El estrecho es el cuello de botella de la energía mundial. Por sus aguas circula el 20 % del petróleo y del gas del mundo, además de gran parte del helio y de los fertilizantes globales, e Irán ha logrado cerrarlo mediante el uso de minas, drones y misiles, lo que ha disparado los precios y amenaza con una crisis financiera internacional sin precedentes.

Otra posible opción sería tomar la isla estratégica de Jarg, principal terminal petrolera de Irán y un importante núcleo militar del país.

Riesgos estratégicos: cambio de régimen y escalada regional

Análisis independientes advierten que Trump ha emprendido la mayor apuesta en política exterior de su presidencia y, para ello, ha establecido públicamente el objetivo

de cambio de régimen en Teherán. Ello ocurre pese a que el poder aéreo nunca ha logrado este tipo de transformaciones por sí solo, sin el apoyo de fuerzas terrestres.

No obstante, ello implica que existe un riesgo de que la guerra se convierta en una conflagración regional, dada la influencia iraní en numerosos países y en grupos armados del entorno.

Finalmente, la operación emprendida supera el enfoque de «golpes limitados» aplicado en otros escenarios, como el de Venezuela, y abre la puerta a un conflicto de mayor duración.

Implicaciones marítimas

El enfrentamiento con Irán tiene una dimensión marítima, con varios aspectos críticos, como el control del estrecho de Ormuz, objetivo declarado de EE. UU. para restablecer la libertad de navegación, lo que podría requerir tanto un despliegue ampliado de grupos navales de combate como operaciones de despeje contra minas y embarcaciones rápidas iraníes, así como llevar a cabo patrullas multinacionales (si finalmente se da esa colaboración).

Otra implicación reside en la vulnerabilidad del tráfico energético marítimo: cualquier incidente en Ormuz incrementa el coste de los seguros marítimos, los riesgos de interdicción de buques civiles y la posibilidad de represalias iraníes sobre navíos aliados o infraestructuras portuarias regionales.

Todo ello tiene una gran relevancia para la defensa marítima aliada.

En concreto, y por lo que respecta a las marinas de guerra europeas, este escenario exige una vigilancia reforzada sobre la proyección de fuerzas estadounidenses, la evaluación de posibles efectos indirectos sobre las rutas energéticas hacia Europa y una monitorización de la reacción iraní en teatros secundarios como el mar Rojo o el Mediterráneo.

Oriente Medio: núcleo de la confrontación estratégica

Israel y Gaza

El apoyo a Israel se mantiene como un elemento estructural, y las operaciones en Gaza se integran en una estrategia de contención del eje iraní.

La política de Estados Unidos hacia Gaza en los últimos años (2025-2026) ha estado marcada por tres pilares principales: el respaldo militar y diplomático a Israel, el liderazgo directo en planes de tregua y reconstrucción y el uso del poder de veto y de la presión internacional en foros multilaterales.

En lo que respecta al apoyo militar y diplomático continuo a Israel, Estados Unidos ha sido su principal aliado, especialmente en su guerra en Gaza, proporcionando respaldo diplomático pleno, armamento y un apoyo militar significativo, así como efectuando declaraciones públicas en las que apoya el «derecho de Israel a defenderse».

Este apoyo ha sido clave para sostener la ofensiva israelí, que ha provocado una grave crisis humanitaria y acusaciones internacionales de genocidio.

Con su veto frecuente en el Consejo de Seguridad de la ONU, Estados Unidos ha bloqueado repetidamente resoluciones que pedían un «alto el fuego» inmediato, liberación de rehenes y el acceso humanitario sin restricciones.

En septiembre de 2025, EE. UU. vetó por sexta vez una resolución que pedía el cese de fuego en Gaza, a pesar del apoyo de los otros catorce miembros del Consejo.

Además, desde 2025, Estados Unidos —bajo la Administración de Donald Trump— ha diseñado e impulsado planes para reorganizar y gobernar Gaza tras la guerra.

En primer lugar, está el denominado «plan integral de paz para Gaza», adoptado por el Consejo de Seguridad en noviembre de 2025, que incluye el cese de hostilidades, el retorno de rehenes, la desmilitarización de Gaza, el establecimiento de una «fuerza internacional de estabilización».

Asimismo, contempla la creación de un Gobierno transitorio administrado por tecnócratas palestinos bajo supervisión internacional y un gran programa de reconstrucción.

Para ello, se creó una estructura aceptada por la ONU, en la que Donald Trump preside un *Board of Peace*, un organismo internacional encargado de gobernar y reconstruir Gaza.

Asimismo, se creó el *National Committee for the Administration of Gaza* (*NCAG*), liderado por tecnócratas, con una fuerte supervisión estadounidense, y se estableció un plan de reconstrucción al estilo de «megaproyecto», que prevé transformar Gaza en un espacio urbanístico totalmente nuevo, con torres residenciales, centros tecnológicos, complejos turísticos y una infraestructura diseñada desde cero, que incluye un gran puerto y un aeropuerto.

El proyecto, parte de la agenda de reconstrucción promovida por la Administración Trump, está condicionado a que se establezcan condicones de seguridad y desmilitarización en la zona y requeriría inversiones de al menos 25.000 millones de dólares.

Aunque Jared Kushner defiende que puede construirse en pocos años, organismos internacionales advierten que la devastación actual hace prever un proceso mucho más largo y complejo.

Estados Unidos también ha impulsado negociaciones para mantener el alto el fuego, gestionar el cumplimiento del plan de paz y contener los ataques y, de este modo, evitar la ruptura de la tregua.

Líbano: proyección indirecta del conflicto

En el Líbano, la presencia de Hezbolá configura un frente potencial de escalada. Su vinculación con Irán lo convierte en un actor clave en la dinámica regional[5].

Estados Unidos considera que el alto el fuego alcanzado en 2024 en el Líbano no ha funcionado, y aunque busca emplear su influencia diplomática para estabilizar la región, afirma que no puede obligar a Israel a modificar su postura frente a los bombardeos.

[5] CORDESMAN, A. *CSIS Reports on Iran and Hezbollah*. 2024.

Además, Washington mantiene su posición de que Hezbolá es una organización terrorista y respalda que el control de las armas recaiga únicamente en el Estado libanés.

Paralelamente, debido al deterioro de la seguridad provocado por la escalada entre Irán e Israel, EE. UU. ha ordenado evacuar a parte de su personal no esencial en el Líbano, alertando sobre la volatilidad regional y pidiendo a sus ciudadanos extremar precauciones.

El mar Rojo y el Bab el-Mandeb

En 2026, la tensión en el mar Rojo y, especialmente, en el estrecho de Bab el Mandeb, uno de los pasos marítimos más estratégicos del mundo, ha aumentado significativamente debido a la escalada del conflicto en Oriente Medio.

En la actualidad, en esa zona se producen constantes amenazas de cierre por parte de los hutíes (Yemen). Estos rebeldes, aliados de Irán, han advertido de que cerrarán el estecho de Bab el Mandeb como represalia por los ataques de EE. UU. e Israel en la región.

Asimismo, afirman que atacarán buques de países que participen en ofensivas contra Irán, Líbano, Palestina o Irak. Un eventual cierre tendría un enorme impacto en la economía global, al bloquear una ruta esencial para el comercio entre Asia y Europa.

Por su parte, Irán insinúa extender el conflicto al estrecho: Irán ha dejado entrever que podría ampliar la crisis marítima al estrecho de Bab el Mandeb, utilizando a los hutíes como instrumento para presionar a EE. UU. e Israel sin comprometer directamente a sus fuerzas.

Esto convertiría el estrecho en un «segundo Ormuz», capaz de golpear gravemente la navegación internacional.

También se vienen registrando ataques y bloqueos contra buques vinculados a Israel: desde 2025, las fuerzas hutíes han ampliado sus operaciones, atacando barcos vinculados a Israel como parte de un bloqueo marítimo.

Consideran «objetivo legítimo» a cualquier compañía naviera que mantenga relaciones comerciales con puertos israelíes.

Todo ello tiene un impacto global sobre el comercio: el mar Rojo y el estrecho de Bab el Mandeb, como rutas críticas; por ellas circula alrededor del 10 al 12 % del comercio marítimo mundial, así como unos 8,8 millones de barriles de petróleo diarios.

Un bloqueo obligaría a desviar buques por el cabo de Buena Esperanza, añadiendo unos diez días de viaje y aumentando drásticamente los costes logísticos.

Enfoque doctrinal: guerra híbrida y multidominio

Los conflictos en Gaza y en el Líbano reflejan una evolución hacia formas de guerra híbrida, en las que se dan tanto una combinación de medios convencionales e irregulares como el uso de la información y la propaganda, así como la integración de los dominios terrestre, marítimo y aéreo.

Este modelo plantea desafíos significativos para las fuerzas armadas convencionales y, en nuestro entorno, la evolución de estos conflictos afecta directamente a la OTAN y a la Unión Europea.

Para Europa, las principales implicaciones afectan a la seguridad energética, al control de flujos migratorios y a la estabilidad del Mediterráneo.

Para España, las consecuencias son particularmente relevantes.

En primer lugar, destaca la proximidad geográfica, que refuerza la importancia del Mediterráneo como espacio estratégico prioritario.

En segundo lugar, la Armada española desempeña un papel clave en operaciones de seguridad marítima y presencia naval en el Mediterráneo, así como en su participación en misiones internacionales

En tercer lugar, la necesidad de interoperabilidad con los aliados exige mantener capacidades navales avanzadas, flexibles y adaptadas a escenarios híbridos.

La seguridad hemisférica

Visión general

La seguridad hemisférica ha resurgido como una de las prioridades estratégicas más importantes para Estados Unidos en 2026. Tras años en los que América Latina ocupaba un lugar secundario en la agenda de Washington, la llegada de nuevas amenazas —desde el crimen organizado transnacional hasta la expansión geopolítica de China— ha impulsado a la Casa Blanca a rediseñar su aproximación hacia el hemisferio occidental. El resultado es una combinación de doctrina militar renovada, alianzas selectivas y una reconfiguración de los mecanismos de cooperación regional.

Uno de los pilares de esta nueva arquitectura es *Shield of the Americas*, una coalición de seguridad anunciada el 7 de marzo de 2026 y que reúne a diecisiete países bajo un esquema de cooperación en inteligencia, seguridad pública y capacidades militares. Aunque presentada como una iniciativa contra los cárteles, su alcance es mucho más amplio: constituye la reconfiguración más profunda del sistema de seguridad regional desde el fin de la Guerra Fría, integrando herramientas policiales, regulatorias y potencialmente militares contra redes criminales transnacionales. La estrategia también busca contrarrestar la creciente influencia china en puertos, telecomunicaciones y corredores logísticos del continente, ámbitos donde convergen intereses ilícitos y geopolíticos[6].

Este nuevo paradigma está vinculado a la llamada «disuasión integrada», una doctrina que fusiona las capacidades tecnológicas, cibernéticas y militares de EE. UU. con socios cuidadosamente seleccionados según criterios de congruencia política.

La Cumbre de Miami marcó el fin de la cooperación multilateral incluyente y la consolidación de un sistema de seguridad basado en nodos de poder alineados con Washington. El incremento del 15 % en el presupuesto de asistencia militar para países

[6] MEJÍA, S. y ÁLVAREZ, R. «SHIELD OF THE AMERICAS; rediseño de la arquitectura de seguridad hemisférica y sus implicaciones financieras, regulatorias y geopolíticas», *Asimetric.net*. 10/3/2026. Disponible en: https://asimetrics.net/2026/03/10/shield-of-the-americas-rediseno-de-la-arquitectura-de-seguridad-hemisferica-y-sus-implicaciones-financieras-regulatorias-y-geopoliticas/ (consultado 20/4/2026).

interoperables con el Comando Sur evidencia esta selectividad estratégica, que premia la lealtad política con acceso a tecnologías y capacidades antes inaccesibles[7].

Este giro se enmarca en un proceso más amplio: el regreso estratégico de Estados Unidos al hemisferio. En línea con la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2025*, Washington afirma que su prosperidad y seguridad dependen de mantener una posición preeminente en la región. La creciente presencia de China en sectores estratégicos de América Latina ha funcionado como catalizador de este reposicionamiento. La captura del dictador venezolano en enero de 2026, en una operación directa del Gobierno estadounidense, simboliza este nuevo enfoque más intervencionista[8].

A nivel doctrinal, la *Estrategia de Defensa Nacional 2026* del Pentágono sitúa a América Latina en el centro de su enfoque, priorizando la defensa del territorio estadounidense y del hemisferio occidental. Este documento plantea que los aliados regionales deben asumir una mayor responsabilidad en su propia defensa, mientras EE. UU. concentra sus esfuerzos en la disuasión de China y en la seguridad fronteriza, vinculando la migración, el crimen organizado y las amenazas transnacionales.

El enfoque es descrito como un «corolario Trump» a la doctrina Monroe, reafirmando el hemisferio como zona estratégica exclusiva de EE. UU.

Venezuela: transición y oportunidad estratégica

La relación entre Estados Unidos y Venezuela ha experimentado transformaciones profundas durante los primeros meses de 2026, redefiniendo por completo un vínculo marcado durante años por la confrontación.

[7] CARO ESCALANTE, S. «El Escudo de las Américas: Disuasión integrada y la nueva arquitectura de seguridad hemisférica», *Escenario Mundial.com*. 15/3/2026. Disponible en: https://www.escenariomundial.com/2026/03/15/el-escudo-de-las-americas-disuasion-integrada-y-la-nueva-arquitectura-de-seguridad-hemisferica/ (consultado 20/4/2026).

[8] DÍAZ-ROSILLO, C. «El regreso estratégico de Estados Unidos al hemisferio», *Infobae*. 16/3/2026. Disponible en: https://www.infobae.com/america/opinion/2026/03/16/el-regreso-estrategico-de-estados-unidos-al-hemisferio/ (consultado 20/4/2026).

El punto de inflexión fue la captura de Nicolás Maduro por fuerzas estadounidenses el 3 de enero de 2026, un hecho que desencadenó un reordenamiento político interno en Caracas y reconfiguró la forma en que Washington evalúa la amenaza venezolana.

Tras este hecho, Estados Unidos reclasificó al país sudamericano como una «amenaza menor», según el *Informe Anual de Evaluación de Amenazas 2026* de la Oficina del director de Inteligencia Nacional.

El nuevo Gobierno interino encabezado por Delcy Rodríguez ha mostrado señales de apertura y cooperación con Washington.

Entre las medidas más destacadas se encuentran la liberación de algunos presos políticos bajo un programa de amnistía y la intención declarada de abrir la economía venezolana, particularmente en el sector energético, con el objetivo de reactivar la producción de petróleo y gas.

Esto ha facilitado que Estados Unidos flexibilice algunas sanciones sobre sectores estratégicos, permitiendo a Venezuela retomar parte de su actividad en mercados internacionales[9].

A nivel diplomático, ambos países restablecieron relaciones formales el 5 de marzo de 2026, tras siete años de ruptura. El acuerdo incluye la reapertura de embajadas y un marco de cooperación condicionado a reformas políticas y a garantías democráticas por parte de Caracas. Este restablecimiento marca un cambio notable en la política hemisférica, al reinsertar a Venezuela en la esfera diplomática estadounidense.

Sin embargo, pese a estos avances, Washington advierte que Venezuela sigue enfrentando focos de volatilidad interna, ligados al crimen organizado, a la inestabilidad política y a la influencia de actores externos como China, Rusia e Irán, cuyos intereses podrían competir con los estadounidenses en la región.

El país se convierte en un elemento clave dentro de la seguridad energética hemisférica[10].

[9] AGENCIA EFE. «Informe de inteligencia de EE. UU. ve a Venezuela como una amenaza menor en 2026», *Ecuavisa*. 2026. Recuperado de https://www.ecuavisa.com/mundo/informe-inteligencia-ee.uu.-venezuela-amenaza-menor-2026-20260319-0077.html (consultado 20/4/2026).
[10] IMF / WORLD BANK. *Informes sobre Venezuela, 2024-2025*.

Cuba: presión y cambio político potencial

La política de Estados Unidos hacia Cuba en 2026 está marcada por una combinación de máxima presión, cerco energético, amenazas directas de cambio de régimen y negociaciones discretas que mantienen un clima de incertidumbre estratégica.

Máxima presión y cerco energético: desde finales de enero de 2026, la Administración Trump ha reforzado un cerco petrolero que ha dejado a Cuba sin combustible durante semanas.

Washington declaró una «emergencia nacional» respecto a Cuba y autorizó aranceles contra cualquier país que suministre petróleo a la isla, lo que llevó a México a suspender sus envíos. Esto ha provocado apagones masivos, racionamiento de gasolina, paralización del transporte y la reducción de servicios básicos en Cuba[11].

Cuba como «amenaza excepcional»: el Gobierno estadounidense considera a Cuba una «amenaza excepcional» debido a sus vínculos con Rusia, China e Irán, lo que refuerza la presión política y económica sobre La Habana.

Trump ha sugerido de forma explícita que una eventual renovación de la política hacia Cuba implicaría influir directamente en su futuro político, incluso mediante insinuaciones sobre posibles acciones militares.

Amenazas de intervención o «toma» de la isla: en varias declaraciones públicas, el presidente Trump ha dicho que podría «tomar Cuba» o «liberarla», afirmando que tiene derecho a hacer «lo que quiera» con la isla. Estas declaraciones se dan en un contexto en el que EE. UU. ya ha ejecutado acciones militares directas en la región (como la captura de Maduro).

Negociaciones discretas entre Washington y La Habana: pese a la presión, hay negociaciones en marcha entre ambos Gobiernos, aunque sus términos no se han hecho

[11] HERNÁNDEZ OROZCO, F. «Estados Unidos cierra el cerco a Cuba para conseguir un cambio de régimen», *Diario Expansión- México*. 17/3/2026. Disponible en: https://expansion.mx/mundo/2026/03/17/que-esta-pasando-en-cuba-estados-unidos-cierra-cerco (consultado 20/4/2026).

públicos. Las conversaciones buscan, según Cuba, «soluciones por la vía del diálogo» en medio de la crisis energética y la amenaza de una intervención estadounidense.

Objetivos de Washington: transición o control. No está claro si EE. UU. pretende imponer reformas económicas profundas sin exigir cambios políticos inmediatos (como en Venezuela), forzar un cambio de régimen y la salida de Díaz-Canel o, incluso, establecer una forma de tutela estadounidense sobre Cuba.

Estas posibilidades, según casi todos los analistas, estarían sobre la mesa[12].

México: redefinición de la seguridad

México adquiere relevancia estratégica al integrarse las preocupaciones migratorias y el crimen organizado dentro del marco de la seguridad nacional, de forma que la relación México-Estados Unidos en 2026 está marcada por discursos políticos radicalizados, pero sin señales reales de ruptura diplomática.

Seguridad y narcotráfico: son los principales puntos de presión. La *Evaluación Anual de Amenazas 2026* de la comunidad de inteligencia estadounidense sitúa a México como un punto clave en el narcotráfico, la migración y la seguridad fronteriza.

Washington identifica al cártel de Sinaloa y al cártel Jalisco Nueva Generación como los actores centrales en el envío de fentanilo, metanfetamina, heroína y cocaína hacia EE. UU.[13].

Pese a un 56 % de reducción en incautaciones de fentanilo desde 2025, la frontera sigue siendo una zona crítica, pues persisten rutas migratorias consolidadas, redes criminales y tráfico ilícito.

Migración: el reforzamiento de la vigilancia fronteriza estadounidense ha reducido los encuentros de migrantes desde 2025. Sin embargo, factores estructurales como la

[12] BLANCO, S. «La Habana y Washington mantienen unas negociaciones opacas en medio de la mayor crisis de Cuba en décadas», *Diario El País*. 22/3/2026. Disponible en: https://elpais.com/us/2026-03-22/la-habana-y-washington-mantienen-unas-negociaciones-opacas-en-medio-de-la-mayor-crisis-de-cuba-en-decadas.html (consultado 20/4/2026).
[13] OSTOS, M. «Evaluación de Amenazas de EE. UU. menciona a México por migración, drogas y frontera», *Unotv.com*. 18/3/2026. Disponible en: https://www.unotv.com/estados-unidos/evaluacion-anual-amenazas-eeuu-2026-mexico-narcotrafico-migracion/ (consultado 20/4/2026).

violencia, la desigualdad y la falta de oportunidades en México mantienen la presión migratoria hacia EE. UU.

Cooperación creciente del Gobierno de Claudia Sheinbaum: la Administración mejicana ha incrementado la cooperación con Washington, destacando la extradición de 29 líderes criminales a EE. UU. entre febrero y marzo de 2025 (incluyendo Rafael Caro Quintero).

Asimismo, se ha producido el despliegue de 10.000 elementos de la Guardia Nacional, con resultados como la incautación de más de 1.200 kg de drogas en una semana, así como la destrucción de 192 laboratorios clandestinos y 1.600 arrestos en pocos meses[14].

Esta cooperación se ha reforzado con reuniones binacionales y la creación de un Centro de Coordinación Trinacional (México-EE. UU.-Canadá) para la seguridad del Mundial 2026[15].

En enero de 2026 circularon declaraciones de políticos estadounidenses que sugerían «acciones militares» contra cárteles en México, lo que generó preocupación mediática.

Sin embargo, análisis geopolíticos descartan un escenario de invasión, señalando los fuertes vínculos comerciales del T-MEC, la profunda interdependencia económica, la cooperación activa ya existente en seguridad[16], así como que Washington continúa apostando por la coordinación, el intercambio de inteligencia y los esfuerzos conjuntos, y no por operaciones unilaterales.

[14] CARVAJAL, F. «Entre cooperación y coerción: la relación México–Estados Unidos hacia 2026». *Nexos.* 13/1/2026. Disponible en: https://seguridad.nexos.com.mx/entre-cooperacion-y-coercion-la-relacion-mexico-estados-unidos-hacia-2026/ (consultado 20/4/2026).
[15] Ibídem.
[16] MXC.COM. «¿Es posible una invasión de Estados Unidos a México en 2026? Análisis geopolítico y realidad». 2026. Disponible en: https://mxc.com.mx/2026/01/13/es-posible-una-invasion-de-estados-unidos-a-mexico-en-2026-analisis-geopolitico-y-realidad/ (consultado 20/4/2026).

Groenlandia

Groenlandia, una isla rica en recursos con una superficie de 2,16 millones de kilómetros cuadrados, es una antigua colonia danesa y, en la actualidad, un territorio autónomo de Dinamarca, situado en el Ártico.

Ocupa una posición geopolítica estratégica, al estar situada entre Estados Unidos y Europa y sobre la llamada brecha GIUK, un paso marítimo entre Groenlandia, Islandia y el Reino Unido que conecta el Ártico con el océano Atlántico.

Sus ricos yacimientos de recursos naturales, entre los que se encuentran el petróleo, el gas y los minerales de tierras raras, la hacen aún más importante desde el punto de vista estratégico, especialmente ahora que China ha aprovechado su dominio de la industria de las tierras raras para ejercer presión sobre Estados Unidos.

Estos minerales son cada vez más cruciales para la economía mundial, ya que son necesarios para fabricar todo tipo de productos, desde automóviles eléctricos y turbinas eólicas hasta equipamiento militar.

El tesoro mineral de Groenlandia podría ser más accesible a medida que la crisis climática derrita el hielo del Ártico, un fenómeno que también hace que las rutas marítimas del norte sean navegables durante más tiempo cada año, lo que podría reconfigurar el comercio y hacer que la región sea aún más importante, pese a que Trump ha calificado la crisis climática como «la mayor estafa».

Trump ha restado importancia al valor de los recursos naturales de Groenlandia y, el mes pasado, declaró a los periodistas: «Necesitamos Groenlandia por seguridad nacional, no por los minerales»[17].

Relación con otros actores clave en la formulación estratégica de Estados Unidos

La competencia entre Estados Unidos, China y Rusia ha entrado en una de sus fases más tensas y complejas desde el fin de la Guerra Fría. El escenario internacional en

[17] UNIVISIÓN. «Groenlandia: Trump cancela amenaza de aranceles mientras baja la tensión con países europeos y la OTAN», *Univisión*. 21/1/2026. Disponible en: https://www.univision.com/noticias/estados-unidos/trump-cancela-aranceles-paises-europa-acuerdo-otan-groenlandia-2026 (consultado 20/4/2026).

2026 está definido por disputas en múltiples dominios: el militar, el económico, el tecnológico y el geopolítico.

China: su principal rival estratégico

Según análisis estratégicos recientes, China se ha convertido en el desafío más importante para la supremacía estadounidense debido a su rápido crecimiento económico y militar, a la expansión geopolítica del país en el Indopacífico y a su modernización tecnológica en inteligencia artificial (IA), ciberdefensa y capacidades espaciales.

En febrero de 2026, Trump y Xi Jinping sostuvieron una llamada en la que abordaron temas sensibles como Taiwán, Ucrania y la competencia comercial. Aunque hubo un tono de distensión, China advirtió a EE. UU. que no tolerará la venta de armas a Taiwán ni intentos de frenar su «reunificación».

China exige respeto a su soberanía y mantiene una postura firme sobre Taiwán, al que considera parte inalienable del territorio chino, así como sobre el mar de China Meridional, donde denuncia «provocaciones» de EE. UU. y sus aliados.

Por su parte, Washington está aplicando una estrategia de contención y multidominio, centrada en mantener la superioridad militar y tecnológica global, reforzar alianzas como la OTAN y los pactos en el Indopacífico e incrementar las capacidades en ciberdefensa, el espacio y la disuasión económica.

Estados Unidos insiste en que no busca un conflicto abierto con China, pero sí defender sus «intereses vitales» en la región Asia-Pacífico.

Rusia: un actor disruptivo

Rusia mantiene una política exterior abiertamente revisionista y se posiciona como rival directo de Washington, especialmente a través de la guerra en Ucrania, la promoción de un nuevo orden multipolar y la ampliación de su influencia en Eurasia y el Ártico.

Además, su cooperación militar con China se ha intensificado: China suministra a Rusia cerca del 70 % de su maquinaria y el 90 % de sus semiconductores, esenciales para el esfuerzo bélico; por su parte, Rusia estaría compartiendo tecnología militar sensible con China, incluidos avances submarinos y, en fechas recientes, Corea del Norte se ha sumado militarmente en apoyo a Rusia.

Esta tríada (Rusia-China-Corea del Norte) ha generado fuertes alertas en el Pentágono sobre la seguridad en el Indopacífico.

Coordinación de Rusia y China

Ambas potencias persiguen desplazar a EE. UU. del liderazgo global, creando un orden multipolar alternativo, con la intención de atraer al «sur global» para respaldar sus agendas.

Su narrativa central se basa en oponerse al «orden liberal occidental» y en presentar una alternativa geopolítica más favorable a países no alineados.

Conclusiones

Lo que se ha intentado exponer en este trabajo gira principalmente en torno a demostrar, mediante un estudio analítico de los distintos escenarios, que la estrategia estadounidense presenta coherencia en su concepción global, basada en la integración de múltiples amenazas en un único marco operativo.

Sin embargo, también plantea riesgos significativos, como una posible escalada regional en Oriente Medio, una sobrecarga estratégica y las posibles limitaciones en la estabilización posconflicto.

Desde una perspectiva naval, se consolida una tendencia clara: el control de los espacios marítimos y de los flujos energéticos constituye el núcleo del poder estratégico contemporáneo, al que, sin lugar a dudas, Estados Unidos, bajo la Administración Trump, aspira.

Considerando los distintos escenarios analizados, se puede concluir lo siguiente:

Irán

La estrategia estadounidense de la Administración Trump hacia Irán combina objetivos militares ambiciosos, presión diplomática errática y un elevado riesgo de escalada. La ofensiva pretende paralizar la capacidad militar del país, presionar para un cambio de régimen y controlar la ruta energética más sensible del planeta.

Sin embargo, la falta de consenso internacional limita la eficacia de las operaciones en Ormuz, se pueden detectar fácilmente la existencia de contradicciones entre las justificaciones oficiales, lo que erosiona la coherencia estratégica y, por último, el precedente de intervenciones rápidas (como en Venezuela) contrasta con la magnitud del reto iraní.

Israel y Gaza

La política de Estados Unidos combina el apoyo férreo a Israel, incluso en espacios internacionales como la ONU, la intervención directa en el diseño del futuro político y económico de Gaza y una presencia sin precedentes, materializada a través del plan de paz y del Gobierno transitorio, junto con una «diplomacia activa», pero siempre bajo un marco definido por intereses geopolíticos estadounidenses.

En resumen, EE. UU. no solo respalda a Israel, sino que aspira a modelar el futuro de Gaza desde su propia visión estratégica y política; si bien, este escenario contribuye a la radicalización regional y a la prolongación del conflicto[18].

Oriente Medio

La estrategia de la Administración Trump en Oriente Medio ha reforzado el papel de Israel y ha intensificado la confrontación indirecta con Irán, transformando los escenarios de Gaza y Líbano en elementos de una dinámica regional más amplia.

[18] NYE, J. «Do Morals Matter?», *Oxford University Press*. 2021.

Desde una perspectiva estratégica, el dominio marítimo emerge como un componente esencial de la estabilidad regional, especialmente en el Mediterráneo oriental y el mar Rojo.

Para España, este contexto exige una atención prioritaria al entorno marítimo cercano, así como un compromiso activo con la seguridad colectiva en el marco de la OTAN y la Unión Europea.

Seguridad hemisférica

Estados Unidos, desde 2025, ha recolocado la seguridad del hemisferio americano entre las prioridades estratégicas más importantes de Estados Unidos.

En conjunto, estas transformaciones revelan un panorama que consolidará una hegemonía renovada, basada en la selectividad estratégica, la disuasión integrada y un rediseño profundo de la cooperación regional. América Latina deja de ser un espacio periférico y pasa a convertirse, nuevamente, en un escenario central para la seguridad y la competencia global del siglo XXI.

Respecto a Venezuela, desde 2026, Estados Unidos combina apertura, pragmatismo y cautela, en un escenario en el que los avances diplomáticos conviven con desafíos estructurales aún por resolver, de modo que la evolución reciente en Venezuela apunta hacia una reconfiguración del equilibrio regional.

En lo relativo a sus relaciones con Cuba, la política estadounidense combina presión económica extrema, aislamiento energético, amenazas directas y negociaciones opacas.

Se trata de la fase más agresiva de Washington hacia La Habana en décadas, con un resultado incierto, pero con un claro objetivo: redefinir el rumbo político de la isla bajo la influencia directa de Estados Unidos.

La relación con México es considerada crucial para su seguridad interna, especialmente en temas de fentanilo, migración y control fronterizo.

En este sentido, México está mostrando mayor cooperación, alineándose con las prioridades estadounidenses, mientras que la «retórica dura» de EE. UU. no se ha traducido en acciones hostiles, aunque sí marca el tono político.

Este contexto se caracteriza por una marcada dependencia mutua, por lo que prevalece un modelo de cooperación bajo presión, con medidas que incluyen la militarización de la lucha contra los cárteles, la posible proyección de operaciones extraterritoriales y el impacto sobre las rutas marítimas ilícitas.

Finalmente, Donald Trump ha reavivado su interés por adquirir o controlar Groenlandia, argumentando razones de seguridad nacional y la necesidad de impedir la influencia de Rusia y China en el Ártico.

Durante el Foro Económico Mundial en Davos, Trump pidió iniciar «negociaciones inmediatas» para un acuerdo sobre la isla y llegó a anunciar un marco preliminar de entendimiento tras reunirse con el secretario general de la OTAN, Mark Rutte.

En este contexto, canceló aranceles que planeaba imponer a varios países europeos como parte de la presión para que aceptaran su propuesta. Trump aseguró que EE. UU. no usaría la fuerza, aunque insistió en que el país norteamericano es el único capaz de garantizar la protección estratégica de Groenlandia.

China y Rusia como rivales estratégicos

La relación actual entre EE. UU., China y Rusia es de competencia estratégica estructural, en la que China es el principal rival a largo plazo, mientras que Rusia es el actor que desafía directamente el orden con tácticas disruptivas.

La cooperación militar entre ambos amplifica el desafío para Washington y destaca que, a pesar de momentos puntuales de diálogo, la rivalidad sigue siendo el eje dominante de la política global.

Juan Carlos Martín Torrijos *

Coronel (ret.) CGEA/DEM. Profesor de ISEN Centro Universitario (Cartagena)

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

70/2026 22 de junio de 2026



Carlos Galán Cordero *

Conflicto multidominio y guerra híbrida en el siglo XXI

Conflicto multidominio y guerra híbrida en el siglo XXI: del caso de Ucrania a la escalada entre Estados Unidos, Israel e Irán

Resumen:

Los conflictos armados contemporáneos evidencian una creciente integración entre operaciones militares convencionales, ciberoperaciones y campañas de influencia informativa. Este fenómeno se inscribe en el paradigma de la guerra híbrida, en el que actores estatales y no estatales combinan instrumentos militares, tecnológicos, económicos e informacionales para alcanzar objetivos estratégicos en múltiples dominios operativos.

El presente trabajo analiza el papel del ecosistema digital y del dominio cognitivo en la evolución de los conflictos armados en el siglo XXI. A través de un análisis comparado de la guerra desencadenada por la invasión rusa de Ucrania, del conflicto entre Israel y actores armados en la Franja de Gaza, y de la reciente escalada militar entre Estados Unidos, Israel e Irán, el artículo examina cómo las operaciones informacionales, las ciberoperaciones y las estrategias de influencia se integran en la planificación estratégica contemporánea.

Palabras clave:

Guerra híbrida, operaciones cognitivas, desinformación estratégica, conflictos armados, dominio informacional, seguridad internacional.

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

Introducción

La evolución de los conflictos armados en el siglo XXI pone de manifiesto una transformación profunda de la naturaleza de la guerra y de la competencia estratégica entre los Estados. Las confrontaciones contemporáneas ya no se desarrollan exclusivamente en el campo de batalla físico, sino que se extienden a otros ámbitos como el ciberespacio, el entorno informacional y el dominio cognitivo.

En este contexto, la información se ha convertido en un recurso estratégico cuya gestión puede resultar tan decisiva como el control territorial o la superioridad militar convencional.

Este fenómeno suele describirse mediante el concepto de guerra híbrida, que alude al empleo combinado de instrumentos militares, cibernéticos, informacionales, económicos y diplomáticos para alcanzar objetivos estratégicos.

La integración de estos instrumentos permite a los actores implicados ejercer presión sobre sus adversarios en múltiples dominios operativos, generando efectos estratégicos acumulativos sin recurrir necesariamente a formas tradicionales de confrontación militar directa.

El desarrollo de las tecnologías digitales y la expansión de las plataformas globales de comunicación han ampliado de forma significativa el alcance de estas dinámicas. Las redes sociales y otros canales de comunicación digital permiten difundir narrativas estratégicas a escala global, movilizar audiencias internacionales y moldear percepciones sobre los conflictos en tiempo real.

Como resultado, el entorno informacional se ha convertido en un espacio central de confrontación en el que los actores estatales y no estatales compiten por influir en la percepción pública, en la legitimidad política de las operaciones militares y en los procesos de toma de decisiones.

Los conflictos recientes ilustran con claridad esta transformación. La guerra desencadenada por la invasión rusa de Ucrania ha puesto de relieve la importancia de las campañas de influencia, de la inteligencia de fuentes abiertas y de las plataformas digitales en la construcción de narrativas estratégicas.

De forma paralela, el conflicto entre Israel y organizaciones armadas en la Franja de Gaza muestra cómo la disputa por la legitimidad internacional de las operaciones militares se desarrolla cada vez más en el ecosistema digital.

La reciente escalada entre Estados Unidos, Israel e Irán confirma, además, que las dinámicas de guerra híbrida pueden coexistir con confrontaciones militares de mayor intensidad y generar efectos estratégicos que trascienden ampliamente el ámbito regional.

Estos ejemplos sugieren que el dominio informacional y el dominio cognitivo han adquirido una relevancia creciente en la conducción de los conflictos armados contemporáneos. Las operaciones destinadas a influir en percepciones, narrativas y procesos de toma de decisiones se han convertido en instrumentos centrales de la competencia estratégica global.

En consecuencia, comprender la evolución de la guerra en el siglo XXI requiere integrar el análisis militar tradicional con el estudio de las dinámicas informacionales, tecnológicas y cognitivas que configuran el entorno estratégico actual.

El objetivo de este trabajo es analizar el papel de la guerra híbrida y de las operaciones cognitivas en los conflictos armados contemporáneos, prestando especial atención a la interacción entre operaciones militares, campañas informacionales y las dinámicas del ecosistema digital.

Para ello se adopta un enfoque comparado que examina tres escenarios especialmente relevantes: la guerra en Ucrania, el conflicto en Oriente Medio y la reciente escalada militar entre Estados Unidos, Israel e Irán.

El artículo se estructura en varias secciones. En primer lugar, se examina el concepto de guerra híbrida y su evolución en la doctrina estratégica contemporánea. A continuación, se analiza el desarrollo de las operaciones cognitivas y su relación con la militarización del entorno informacional.

Posteriormente, se analizan tres casos de estudio —Ucrania, Oriente Medio y la escalada entre Estados Unidos, Israel e Irán— con el fin de identificar patrones comunes en el empleo de estrategias híbridas y operaciones de influencia.

Finalmente, el trabajo aborda las implicaciones jurídicas, estratégicas y económicas de estas dinámicas para la seguridad internacional y para el desarrollo del derecho internacional aplicable a los conflictos armados.

A través de este análisis, el artículo pretende contribuir al debate académico sobre la transformación de la guerra en el siglo XXI y sobre el papel creciente del dominio informacional en la competencia estratégica entre Estados.

Guerra híbrida y operaciones cognitivas: la militarización del entorno informacional

El concepto de guerra híbrida ha sido ampliamente utilizado en la literatura estratégica para describir conflictos caracterizados por la integración de diferentes instrumentos de poder. Autores como Frank Hoffman han señalado que las guerras híbridas combinan capacidades militares convencionales, tácticas irregulares, terrorismo y operaciones informacionales en un mismo escenario estratégico.

Este enfoque refleja la creciente complejidad de los conflictos contemporáneos y la difuminación de las fronteras entre la guerra y la competencia estratégica.

La doctrina militar contemporánea ha incorporado progresivamente esta perspectiva a través del concepto de operaciones multidominio, que reconoce la necesidad de coordinar acciones en diferentes ámbitos operativos para generar efectos estratégicos acumulativos.

En este contexto, el dominio informacional adquiere una relevancia creciente. Las operaciones informacionales buscan influir en percepciones, legitimar determinadas acciones militares y erosionar la cohesión política o social del adversario, por lo que las campañas de desinformación, la manipulación de contenidos digitales y las operaciones psicológicas se han convertido en instrumentos habituales de la competencia estratégica entre actores estatales.

Uno de los desarrollos doctrinales más relevantes en la literatura estratégica reciente es el concepto de operaciones cognitivas.

Efectivamente, estas operaciones se orientan a influir directamente en los procesos mentales mediante los cuales los individuos interpretan la información y toman decisiones.

A diferencia de las operaciones informativas tradicionales, que se centran en la difusión de contenidos, las operaciones cognitivas persiguen modificar la forma en que las audiencias procesan y evalúan la información disponible.

Diversos estudios[1] han subrayado que el dominio cognitivo constituye un nuevo espacio de competencia estratégica en el que las operaciones cognitivas pueden incluir actividades tales como campañas coordinadas de influencia en redes sociales, manipulación algorítmica de la visibilidad de determinados contenidos, explotación de sesgos cognitivos en audiencias específicas o amplificación estratégica de narrativas polarizadoras.

La digitalización del ecosistema informativo ha multiplicado el alcance potencial de estas operaciones. Las plataformas gestionadas por empresas tecnológicas globales como Meta, X Corp. o TikTok actúan como infraestructuras críticas del entorno informacional global.

Desde la perspectiva militar, estas dinámicas han impulsado el desarrollo de doctrinas orientadas a integrar el dominio cognitivo en la planificación estratégica[2].

Ucrania: guerra informacional y movilización digital

La guerra desencadenada por la invasión rusa de Ucrania constituye uno de los ejemplos más claros de integración entre operaciones militares convencionales y estrategias de guerra informacional en el siglo XXI. Desde el inicio del conflicto, tanto Rusia como Ucrania han desplegado complejas campañas comunicativas dirigidas a influir en

[1] Véanse, entre otros, los trabajos de DE ESPONA, Rafael José. *Acción estratégica de la defensa sobre el ámbito cognitivo: los centros de gravedad del ámbito cognitivo*. Boletín IEEE, nº. 29, 2023, o *Implicaciones del ámbito cognitivo en las operaciones militares*. Documento de Trabajo IEEE. Madrid, IEEE-CESEDEN, 2020.
[2] Véanse: NATO Allied Command Transformation. *Cognitive Warfare Concept.* Norfolk, NATO ACT, 2024 o DEPPE, Christoph y SCHAAL, Johannes. *Cognitive Warfare: A Conceptual Analysis of the NATO ACT Cognitive Warfare Concept*. Frontiers in Big Data, 2024.

percepciones nacionales e internacionales, reforzar la legitimidad de sus respectivas posiciones y debilitar el apoyo político al adversario.

A diferencia de los conflictos anteriores, el entorno informacional de la actual guerra en Ucrania se caracteriza por una intensa participación de actores estatales, plataformas digitales y comunidades de análisis independientes.

La difusión masiva de información a través de redes sociales, canales de mensajería y plataformas de vídeo ha generado un ecosistema informativo altamente dinámico, en el que las narrativas estratégicas se construyen y se disputan en tiempo real.

Uno de los elementos más destacados de la estrategia ucraniana ha sido el uso sistemático de la comunicación digital para movilizar apoyo internacional. Desde las primeras semanas del conflicto, el presidente Volodímir Zelenski adoptó una estrategia comunicativa basada en mensajes directos difundidos a través de redes sociales y comparecencias virtuales ante parlamentos extranjeros.

Estas intervenciones —dirigidas a instituciones como el Congreso de Estados Unidos, el Parlamento Europeo o diversas cámaras legislativas nacionales— se difundieron ampliamente en plataformas digitales, generando un fuerte impacto en la opinión pública internacional. Este uso de la diplomacia digital permitió a Ucrania construir una narrativa centrada en la defensa de la soberanía nacional y de los valores democráticos frente a la agresión externa.

Al mismo tiempo, las autoridades ucranianas desarrollaron campañas informativas destinadas a reforzar la moral interna y a movilizar el apoyo de la población civil. La difusión de mensajes de resistencia, junto con imágenes de la defensa de ciudades como Kiev o Mariúpol, contribuyó a consolidar una narrativa de resistencia nacional frente a la invasión.

En paralelo con estas acciones defensivas ucranianas, diversos análisis han señalado la utilización de campañas de desinformación por parte de actores vinculados a Rusia con el objetivo de influir en la percepción internacional del conflicto[3].

[3] Véanse, en este sentido: PAUL, Christopher y MATTHEWS, Miriam. *The Russian "Firehose of Falsehood" Propaganda Model.* Santa Monica, CA, RAND Corporation, 2016. GEISSLER, Dominique *et al*. «Russian

Entre las narrativas más difundidas se encontraban afirmaciones sobre la supuesta ilegitimidad del Gobierno ucraniano, acusaciones de persecución contra minorías rusófonas o interpretaciones alternativas de determinados acontecimientos militares. Estas narrativas se difundieron a través de medios estatales, redes sociales y canales digitales vinculados a campañas de influencia.

Uno de los casos más conocidos fue la controversia en torno al denominado «fantasma de Kiev», un supuesto piloto de combate ucraniano al que se atribuyeron múltiples derribos de aeronaves rusas durante los primeros días de la guerra.

Aunque posteriormente se demostró que la historia tenía un componente propagandístico significativo, el episodio ilustra la rapidez con la que determinadas narrativas pueden difundirse en el ecosistema informativo contemporáneo[4].

Otros ejemplos relevantes incluyen la circulación en redes sociales de imágenes y vídeos manipulados o descontextualizados, algunos de los cuales correspondían en realidad a conflictos anteriores. La difusión de estos contenidos generó confusión en las primeras fases del conflicto y puso de relieve las dificultades para verificar información en tiempo real.

Una de las características más innovadoras de la guerra de Ucrania ha sido el papel desempeñado por la inteligencia de fuentes abiertas (OSINT).

Efectivamente, comunidades de analistas independientes y organizaciones especializadas han utilizado imágenes satelitales, datos geoespaciales y material audiovisual disponible en redes sociales para analizar acontecimientos militares sobre el terreno.

Por su parte, organizaciones como Bellingcat han contribuido a verificar ataques contra infraestructuras civiles, movimientos de tropas y daños causados por operaciones militares[5]. Este tipo de análisis ha permitido contrastar narrativas oficiales y aportar evidencias empíricas en los debates sobre la conducción de las hostilidades.

Propaganda on Social Media during the 2022 Invasion of Ukraine», *EPJ Data Science*, volumen 12, artículo 35. 2023; PIERRI, Francesco *et al*. «Propaganda and Misinformation on Facebook and Twitter during the Russian Invasion of Ukraine», *arXiv preprint*. 2022.

[4] LAURENCE, Peter. «How Ukraine's 'Ghost of Kyiv' Legendary Pilot Was Born», *BBC News*. 1 de mayo de 2022.

[5] HIGGINS, Eliot *et al*. «Russia's Bucha 'Facts' Versus the Evidence», *Bellingcat*. 4 de abril de 2022; WATERS, Nick y HIGGINS, Eliot. «Russia's Kremenchuk Claims Versus the Evidence», *Bellingcat*. 29 de junio de 2022; STRICK, Benjamin. «Over 500 Days of the Russia-Ukraine Monitor Map», *Bellingcat*. 24 de julio de 2023.

Finalmente, el uso de herramientas de geolocalización y análisis digital también ha permitido reconstruir determinados episodios del conflicto, como los acontecimientos ocurridos en la ciudad de Bucha, donde la difusión de imágenes satelitales y vídeos grabados por civiles desempeñó un papel relevante en la documentación de presuntas violaciones del derecho internacional humanitario[6].

Por otro lado, las plataformas digitales han desempeñado un papel central en el ecosistema informativo del conflicto. Empresas tecnológicas como Meta, X Corp. o TikTok han adoptado diversas medidas para limitar la difusión de determinados contenidos vinculados a campañas de desinformación; entre estas medidas se incluyen la restricción de medios estatales rusos en determinadas regiones, la eliminación de redes coordinadas de cuentas falsas y la introducción de etiquetas informativas en contenidos relacionados con el conflicto.

Conviene señalar, sin embargo, que estas decisiones también suscitaron debates sobre el papel de las empresas tecnológicas en la gestión del entorno informacional durante conflictos armados, así como sobre los límites entre moderación de contenidos y control narrativo.

Así las cosas, si por un lado, la experiencia de la guerra en Ucrania demuestra que el control del entorno informacional puede influir de manera significativa en el desarrollo de un conflicto armado —de modo que la capacidad para movilizar apoyo internacional, mantener la cohesión interna y moldear percepciones globales constituye un recurso estratégico de primer orden—, por otro lado, el conflicto ha puesto de relieve la creciente importancia del dominio cognitivo como espacio de competencia estratégica.

La interacción entre operaciones militares, campañas informacionales y dinámicas del ecosistema digital configura un nuevo tipo de conflicto multidominio en el que la batalla por la narrativa se desarrolla paralelamente a las operaciones militares sobre el terreno.

En este sentido, la guerra de Ucrania puede considerarse un laboratorio particularmente significativo para el estudio de la guerra informacional en el siglo XXI.

[6] Véase, por ejemplo: BROWNE, Malachy; BOTTI, David y WILLIS, Haley. «Satellite Images Show Bodies Lay in Bucha for Weeks, Despite Russian Claims», *The New York Times*. 4 de abril de 2022.

Oriente Medio: guerra narrativa y ecosistema digital

El conflicto entre Israel y organizaciones armadas palestinas —particularmente, Hamás— en la Franja de Gaza, constituye otro ejemplo significativo de la creciente centralidad del dominio informacional en los conflictos contemporáneos.

En este escenario, la dimensión narrativa del conflicto desempeña un papel fundamental en la disputa por la legitimidad internacional de las operaciones militares.

A diferencia del caso de Ucrania, donde el conflicto se articula principalmente como un enfrentamiento interestatal, el conflicto de Oriente Medio presenta una estructura más compleja desde el punto de vista comunicativo. En él, intervienen múltiples actores estatales y no estatales, así como una amplia red de organizaciones internacionales, medios de comunicación globales y comunidades digitales que contribuyen a configurar el entorno informativo.

La rapidez con la que las imágenes, los vídeos y los testimonios circulan en el ecosistema digital ha transformado profundamente la dinámica informativa del conflicto.

Las redes sociales se han convertido en uno de los principales canales a través de los cuales se difunden narrativas sobre las operaciones militares, las víctimas civiles y las responsabilidades de los distintos actores implicados.

Uno de los rasgos más característicos del conflicto es la intensa disputa narrativa sobre la legitimidad de las operaciones militares. Las autoridades de Israel han defendido reiteradamente que sus operaciones militares responden al ejercicio del derecho a la legítima defensa frente a ataques armados perpetrados por organizaciones como Hamás.

En esta narrativa, las operaciones militares se presentan como acciones necesarias para neutralizar infraestructuras militares, redes de túneles y plataformas de lanzamiento de cohetes.

Por su parte, los actores palestinos y diversas organizaciones internacionales han puesto el énfasis en el impacto humanitario del conflicto y en las consecuencias de las operaciones militares sobre la población civil de la Franja de Gaza. En este contexto, la difusión de imágenes de destrucción urbana, víctimas civiles y daños a infraestructuras

esenciales desempeña un papel central en la construcción de narrativas críticas con la actuación militar israelí.

Esta disputa narrativa tiene un impacto directo en el entorno diplomático internacional. Las percepciones sobre la proporcionalidad de las operaciones militares, el cumplimiento del derecho internacional humanitario o la responsabilidad por determinados ataques influyen en la posición adoptada por gobiernos, organizaciones internacionales y actores de la sociedad civil.

Como en el caso anterior, las plataformas digitales han amplificado considerablemente la dimensión informacional del conflicto y se han convertido en canales fundamentales para la circulación de contenidos relacionados.

Durante diversas escaladas militares en la región, vídeos grabados por civiles, periodistas o combatientes han sido difundidos de forma masiva en estas plataformas, incluyendo imágenes de bombardeos, el lanzamiento de cohetes, la destrucción de edificios y los testimonios de las víctimas.

Aunque la velocidad de difusión de este material contribuye a generar fuertes reacciones emocionales en audiencias internacionales, también plantea importantes desafíos en términos de verificación y contextualización de la información.

Efectivamente, diversos análisis han mostrado que una parte significativa de los contenidos difundidos en redes sociales durante episodios de escalada militar corresponde a material manipulado, reutilizado o descontextualizado[7].

[7] Véase: ASSOCIATED PRESS. «Fact Check: Misinformation About the Israel-Hamas War Is Flooding Social Media». 2023; DUBBERLEY, Sam y JONES, Sophia. «Real or Fake? Verifying Video Evidence in Israel and Palestine», *Human Rights Watch*. 11 de octubre de 2023; GILBERT, David. «The Israel-Hamas War Is Drowning X in Disinformation», *Wired*. octubre de 2023; REUTERS FACT CHECK. «Behind-the-Scenes Footage of a Short Film Falsely Linked to the Gaza War». 20 de mayo de 2024.

Imágenes procedentes de conflictos anteriores o de otros escenarios geográficos han circulado en ocasiones como si correspondieran a acontecimientos recientes, lo que ha contribuido a alimentar percepciones erróneas sobre determinados episodios.

Además de todo ello, el conflicto ha sido acompañado por campañas de propaganda digital orientadas a movilizar apoyo político y social. Tanto actores estatales como organizaciones armadas han utilizado las plataformas digitales para difundir mensajes dirigidos a audiencias nacionales e internacionales.

En estos casos destacan los canales de comunicación vinculados a Hamás, que difundieron vídeos de ataques con cohetes y mensajes propagandísticos orientados a reforzar su imagen como actor de resistencia frente a Israel, con el objetivo de movilizar apoyo entre ciertas audiencias regionales y reforzar la legitimidad de la organización en determinados contextos políticos.

Por su parte, las autoridades israelíes han venido desarrollando estrategias comunicativas destinadas a mostrar el carácter defensivo de sus operaciones militares y a destacar los riesgos que representa el uso de infraestructuras civiles por parte de organizaciones armada. Estas estrategias incluyeron la difusión de imágenes de lanzamientos de cohetes desde zonas urbanas o de infraestructuras militares ocultas en entornos civiles.

El componente informacional del conflicto también ha estado marcado por la difusión de desinformación. Durante los episodios de mayor escalada militar circularon en redes sociales numerosos contenidos falsos o manipulados que atribuían ataques o responsabilidades a uno u otro actor del conflicto.

Entre los ejemplos más conocidos se encuentran vídeos procedentes de conflictos anteriores que fueron difundidos como si correspondieran a acontecimientos recientes en Gaza, así como imágenes generadas mediante herramientas digitales que simulaban ataques o daños inexistentes[8].

[8] Véanse: CHOPRA, Anuj y MCCARTHY, Bill. «War of Narratives: Syrian Imagery Falsely Illustrates Gaza», *AFP Fact Check*. 29 de diciembre de 2023; REUTERS FACT CHECK. «Behind-the-Scenes Footage of 2022 Short Film Falsely Linked to Gaza War». 20 de mayo de 2024.

La propagación de estos contenidos ilustra la dificultad de mantener un control efectivo sobre el entorno informacional en conflictos caracterizados por una elevada intensidad mediática y una fuerte polarización política.

La experiencia del conflicto en Oriente Medio demuestra que la dimensión informacional puede desempeñar un papel determinante en la evolución de los conflictos armados contemporáneos. La batalla por la narrativa se desarrolla paralelamente a las operaciones militares sobre el terreno y puede influir de manera significativa en la percepción internacional del conflicto.

Como resultado, la capacidad para moldear percepciones, movilizar audiencias y legitimar determinadas acciones militares constituye un recurso estratégico de primer orden.

El conflicto Estados Unidos-Israel-Irán: convergencia entre guerra convencional e híbrida

La reciente escalada militar entre Estados Unidos, Israel e Irán constituye un ejemplo particularmente significativo de la convergencia entre dinámicas de guerra híbrida y confrontaciones militares de mayor intensidad.

Aunque el conflicto continúa evolucionando, los acontecimientos recientes ilustran con claridad cómo los actores implicados combinan operaciones militares convencionales, ciberoperaciones y estrategias informacionales en un mismo marco estratégico.

A diferencia de los conflictos anteriores en la región, esta escalada presenta un carácter marcadamente multidominio, en el que las operaciones militares se desarrollan simultáneamente en el espacio aéreo, el ámbito marítimo, el ciberespacio y el entorno informacional.

En este contexto, la dimensión narrativa del conflicto se convierte en un elemento central para legitimar determinadas acciones militares y para influir en la percepción internacional de los acontecimientos.

Uno de los rasgos más visibles de la escalada ha sido el empleo de ataques aéreos de precisión dirigidos contra infraestructuras militares y objetivos estratégicos en territorio

iraní, en particular instalaciones vinculadas a su programa nuclear, centros de mando militares y sistemas de defensa aérea.

Desde la perspectiva estratégica, este tipo de operaciones responde a una lógica de neutralización preventiva de capacidades estratégicas, en la medida en que la destrucción de radares, sistemas antiaéreos o instalaciones logísticas puede contribuir a asegurar la superioridad aérea en fases posteriores del conflicto.

Al mismo tiempo, estos ataques han sido acompañados por intensas campañas comunicativas destinadas a justificar su carácter defensivo o preventivo. Las autoridades israelíes y estadounidenses han presentado estas operaciones como respuestas necesarias frente a amenazas estratégicas percibidas, mientras que las autoridades iraníes —así como las de otros países— las han denunciado como actos de agresión contrarios al derecho internacional.

La respuesta iraní ha incluido diversas formas de acción indirecta y asimétrica. En lugar de limitarse a una confrontación militar directa, Teherán ha recurrido también a redes de actores aliados en la región, que han desempeñado un papel relevante en la escalada del conflicto.

Entre estos actores destaca Hezbolá, organización armada con fuerte presencia en el sur del Líbano, que ha protagonizado episodios significativos de intercambio de fuego con fuerzas israelíes en la frontera septentrional de Israel. Este tipo de enfrentamientos ilustra la naturaleza regionalizada del conflicto y el papel que desempeñan los denominados actores proxys en la estrategia iraní.

El uso de redes de actores aliados permite a Irán ejercer presión militar sobre Israel y sobre intereses estadounidenses en la región sin recurrir necesariamente a una confrontación directa a gran escala.

Este enfoque que forma parte de una estrategia más amplia de proyección de influencia regional que combina instrumentos militares, políticos y comunicativos.

Otro elemento relevante de la escalada ha sido la creciente tensión en torno al control de rutas marítimas estratégicas, especialmente en el entorno del estrecho de Ormuz. Como es sabido, este enclave geográfico constituye uno de los principales corredores

de transporte energético del mundo, y su seguridad reviste una importancia estratégica fundamental para la economía global.

Diversos episodios recientes han incluido ataques contra buques comerciales, incidentes navales y amenazas de interrupción del tráfico marítimo en la región[9]. Este tipo de acciones forma parte de estrategias destinadas a ejercer presión económica y geopolítica mediante la alteración de rutas comerciales críticas.

Desde la perspectiva de la guerra híbrida, la instrumentalización de infraestructuras económicas y energéticas constituye un mecanismo eficaz para ampliar el impacto estratégico de los conflictos regionales.

La dimensión cibernética también ha adquirido una relevancia creciente entre los actores implicados en el conflicto. Diversos informes especializados han señalado un aumento de ciberataques dirigidos contra infraestructuras críticas, medios de comunicación y sistemas gubernamentales en los países afectados[10].

Estos ataques han incluido intentos de intrusión en redes informáticas, campañas de sabotaje digital y operaciones destinadas a difundir información manipulada o propaganda en el entorno digital. Una vez más, ello pone de manifiesto cómo la utilización del ciberespacio como campo de confrontación evidencia la importancia de este dominio en los conflictos contemporáneos.

Así mismo, las ciberoperaciones permiten generar efectos estratégicos significativos sin recurrir necesariamente a la fuerza militar convencional, lo que las convierte en un instrumento especialmente atractivo en contextos de competencia estratégica prolongada.

Por su parte, la dimensión informacional del conflicto ha sido particularmente intensa. Los distintos actores implicados han desplegado campañas narrativas destinadas a influir en la percepción internacional de los acontecimientos.

[9] Véase: REUTERS. «Malta-Flagged Container Ship Hit by Projectile Near the Strait of Hormuz». 4 de marzo de 2026; REUTERS. «Iran Conflict Disrupts Global Shipping as Tankers Are Stranded or Damaged». 3 de marzo de 2026; REUTERS. «Iran Vows to Attack Any Ship Trying to Pass Through the Strait of Hormuz». 2 de marzo de 2026.
[10] Véase: REUTERS. «U.S. Banks on High Alert for Cyberattacks as Iran War Escalates». 3 de marzo de 2026; REUTERS. «Hackers Hit Iranian Apps and Websites After U.S.–Israeli Strikes». 1 de marzo de 2026; SC MEDIA. «Cyber Operations Escalated by Iran Following U.S.–Israel Attacks». 2026.

Así, las autoridades de Irán han presentado los ataques recibidos como una agresión externa que amenaza la estabilidad regional, mientras que los Gobiernos de Israel y de Estados Unidos han defendido el carácter preventivo o defensivo de sus operaciones militares.

Estas narrativas, difundidas a través de medios de comunicación tradicionales, redes sociales y canales diplomáticos, generan un intenso debate internacional sobre la legalidad y la legitimidad de las operaciones militares.

De este modo, la batalla narrativa se desarrolle paralelamente a estas operaciones, lo que configura un entorno informacional altamente polarizado en el que diferentes actores intentan moldear la percepción global del conflicto.

Implicaciones jurídicas y estratégicas: del «conflicto multidominio» al impacto sistémico global

La consolidación de la guerra híbrida y del dominio cognitivo en los conflictos armados contemporáneos plantea implicaciones que desbordan el plano estrictamente militar.

En escenarios como Ucrania y Oriente Medio, y de manera particularmente visible en la escalada en curso entre EE. UU., Israel e Irán, la interacción entre operaciones cinéticas, ciberoperaciones, coerción económica y guerra informacional está configurando un patrón de conflicto multidominio con efectos estratégicos y jurídicos de alcance global.

El conflicto EE. UU.-Israel-Irán muestra una combinación de golpes de precisión, tensión marítima y riesgo cibernético, con un objetivo estratégico clásico: degradar capacidades del adversario y condicionar su toma de decisiones, intensificando de manera significativa las acciones militares que vienen a ampliar el teatro operativo (incluyendo un episodio naval de alto impacto y la intercepción de un misil con implicaciones para la OTAN)[11].

Un rasgo estructural de Oriente Medio —y crucial para el análisis híbrido— es la tendencia a la expansión por teatros de operaciones: frente principal más frentes

[11] Véase: REUTERS. «US sinks Iranian warship far from Gulf, NATO downs Iranian missile heading for Turkey». 4 de marzo de 2026.

secundarios (Líbano/Hezbolá, Golfo, mar Rojo), así como la presión sobre socios regionales, lo que alude a la extensión del conflicto y a su efecto desestabilizador regional[12].

Desde el punto de vista doctrinal, esto encaja en estrategias de disuasión por castigo y por negación, pero también en lógicas de «zona gris», en las que se busca mantener ambigüedad y modular umbrales de respuesta.

En el conflicto en curso, el estrecho de Ormuz opera como infraestructura estratégica global: no solo es un espacio marítimo, sino un multiplicador de efectos económicos.

Fuentes periodísticas y de mercado describen perturbaciones severas del tráfico y la consiguiente tensión sobre precios, seguros, rutas alternativas y decisiones de política energética en terceros países —por ejemplo, la búsqueda de rutas alternativas para el suministro—.

Finalmente, en entornos de escalada, la ciberactividad aumenta la fricción: genera dudas sobre la integridad de los sistemas, la continuidad de los servicios y la credibilidad informativa. Informes recientes de *threat intelligence* advierten del incremento de riesgo cibernético asociado al conflicto con Irán[13].

La experiencia comparada (Ucrania y Oriente Medio) sugiere que la polarización en audiencias extranjeras es un objetivo útil: degrada la cohesión social, aumenta el coste político de apoyar a un bando y fragmenta el consenso internacional.

El marco conceptual europeo de FIMI (*Foreign Information Manipulation and Interference*) es útil aquí porque describe patrones de manipulación informativa coordinada, muchas veces por actores estatales o actores delegados (proxys), que buscan afectar procesos políticos y valores democráticos[14].

Respecto a las implicaciones económicas, el canal más directo es el energético: Ormuz es un *choke point* y, cuando el tránsito se degrada o se detiene, se disparan efectos sobre precios, mercados y expectativas.

[12] Véase: REUTERS. «Middle East conflict widens as Israeli, US strikes again hit Iran; oil soars, shares slide». 3 de marzo de 2026.
[13] Véase: UNIT42. «Threat Brief: March 2026 Escalation of Cyber Risk Related to Iran». 2 de marzo de 2026.
[14] EUROPEAN UNION EXTERNAL ACTION. *2nd EEAS Report on Foreign Information Manipulation and Interference Threats*. 2024.

La cobertura sobre las disrupciones del tránsito, la caída de las exportaciones y la respuesta de los Estados importadores ilustra la transmisión casi instantánea de estos impactos a la economía internacional.

Además, en los conflictos marítimos, el seguro es un termómetro. Cuando las aseguradoras se retiran o encarecen su cobertura, el choque se amplifica: menos barcos, más costes, mayores tiempos de tránsito y presión inflacionaria indirecta. La crisis descrita en torno a Ormuz incorpora, precisamente, estos elementos.

Por otro lado, no debe olvidarse el impacto asimétrico en terceros países. En particular, Estados altamente dependientes de importaciones energéticas —o con rutas concentradas— sufren impactos desproporcionados y buscan soluciones diplomáticas y logísticas alternativas.

Por último, en lo relativo a las implicaciones jurídicas, en escaladas como la actual, el debate jurídico se desplaza rápidamente a tres cuestiones principales: (i) si existió un «ataque armado» o una amenaza inminente suficiente para invocar la legítima defensa, (ii) cómo se evalúan la necesidad y la proporcionalidad en operaciones preventivas, y (iii) el papel de la atribución cuando el daño deriva de actores delegados (proxys) o de operaciones no cinéticas.

Como es sabido, una vez reconocida la existencia de un conflicto armado, el DIH impone obligaciones clásicas —distinción, proporcionalidad y precauciones— que se ven tensionadas por dos factores: el empleo de infraestructuras de doble uso (civil-militar), y la presión mediática y operacional para «probar» conductas ante audiencias globales.

En este sentido, el entorno informacional influye en la conducción de hostilidades porque aumenta el valor operativo de la percepción y de la legitimación.

En un conflicto como el de EE. UU.-Israel-Irán, donde existen señales de intensificación del riesgo cibernético, el problema jurídico clave es doble: la atribución (tanto técnica como política) y la calificación del daño (¿equivale al uso de la fuerza?, ¿permite contramedidas?, ¿habilita legítima defensa?).

Este debate resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que gran parte de la manipulación informativa transnacional opera en una zona *mostly non-illegal* (en

terminología del EEAS[15]), donde la respuesta no es penal clásica, sino que se articula a través de medidas de resiliencia, transparencia, gobernanza de plataformas y una respuesta estratégica coordinada.

Además, desde el punto de vista doctrinal militar, la conceptualización de *cognitive warfare* en el entorno de la OTAN contribuye a justificar por qué este fenómeno resulta relevante desde una perspectiva operacional, y no únicamente comunicativa.

Por todo lo dicho, y a partir del patrón comparado Ucrania–Oriente Medio–EE. UU./Israel/Irán, podemos sostener una tesis robusta: el conflicto contemporáneo tiende a ser multidominio y sistémico, y su «centro de gravedad» puede desplazarse del campo de batalla físico a la infraestructura crítica, al mercado energético, a la cohesión social y a la legitimidad internacional, todo ello mediado por el ecosistema digital.

Conclusiones

El análisis comparado de los conflictos recientes —desde la invasión rusa de Ucrania hasta las dinámicas de confrontación en Oriente Medio y la escalada entre Estados Unidos, Israel e Irán— permite formular una serie de conclusiones de carácter doctrinal sobre la evolución del conflicto armado en el siglo XXI.

En primer lugar, la guerra híbrida debe entenderse como un modelo estructural de conflicto y no como una categoría excepcional o transitoria. Los casos analizados muestran que los actores estatales integran de forma sistemática instrumentos militares, cibernéticos, informacionales y económicos en una misma estrategia de confrontación.

Las operaciones militares convencionales continúan siendo relevantes, pero su eficacia depende cada vez más de su integración con acciones destinadas a influir en el entorno informacional y en la percepción estratégica de las audiencias nacionales e internacionales.

En segundo lugar, el dominio cognitivo se ha consolidado como un nuevo espacio central de la competencia estratégica. Las operaciones destinadas a influir en percepciones,

[15] European External Action Service.

narrativas y procesos de decisión se han convertido en un componente esencial de la planificación estratégica contemporánea.

La digitalización del ecosistema informativo y la expansión de las plataformas globales de comunicación han ampliado de manera significativa el alcance de estas operaciones, permitiendo que las narrativas asociadas a conflictos regionales se proyecten rápidamente a escala internacional.

En tercer lugar, los conflictos multidominio tienden a generar efectos estratégicos que trascienden el ámbito estrictamente militar. Las tensiones en torno a infraestructuras críticas, rutas energéticas o sistemas digitales muestran que las guerras contemporáneas pueden producir impactos sistémicos sobre la economía global y sobre la estabilidad política internacional.

La crisis recurrente en torno al estrecho de Ormuz ilustra cómo los conflictos regionales pueden tener repercusiones directas sobre mercados energéticos, rutas comerciales y dinámicas geopolíticas globales.

Finalmente, las transformaciones del conflicto armado plantean importantes desafíos para el marco jurídico internacional existente. El derecho internacional humanitario y las normas relativas al uso de la fuerza fueron concebidos principalmente para regular enfrentamientos militares convencionales entre Estados. Sin embargo, la creciente importancia de las ciberoperaciones, de las campañas de desinformación y de las operaciones cognitivas plantea interrogantes sobre la aplicabilidad y la suficiencia de los marcos normativos actuales.

En este contexto, el estudio de la guerra híbrida y del dominio cognitivo no debe considerarse únicamente como una cuestión analítica o doctrinal.

Por el contrario, constituye un elemento fundamental para comprender la evolución de la competencia estratégica global y para diseñar políticas de seguridad capaces de responder a los desafíos emergentes del conflicto en el siglo XXI.

*Carlos Galán Cordero**
Director del Máster en Análisis de Inteligencia y Ciberinteligencia
Universidad Nebrija

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

71/2026 25 de junio de 2026



José Ignacio Álvarez Chaigneau *

Lord Palmerston: dos siglos después, los intereses nacionales vuelven a mandar

Lord Palmerston: dos siglos después, los intereses nacionales vuelven a mandar

Resumen:

Este artículo examina si la política exterior del presidente estadounidense Donald J. Trump puede interpretarse como una reformulación contemporánea del principio atribuido a lord Palmerston, según el cual los Estados no poseen aliados permanentes, sino intereses permanentes.

La hipótesis sostiene que, en un contexto de creciente competencia estratégica, conflictos simultáneos y erosión del universalismo liberal, la acción exterior de Estados Unidos ha rejerarquizado la soberanía, la seguridad, la reciprocidad y la ventaja relativa por encima de los compromisos multilaterales.

El trabajo se apoya en tres tradiciones teóricas —realismo, liberalismo institucional y constructivismo— y analiza casos como la *National Security Strategy de 2025*, la OTAN, Ucrania, Taiwán, Gaza y el estrecho de Ormuz.

Se concluye que la analogía con Palmerston es útil, aunque parcial, pues explica la primacía del interés nacional, pero no agota la interdependencia, la legitimidad y las instituciones.

Palabras clave:

Trump, Palmerston, realismo, liberalismo institucional, constructivismo.

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.

Lord Palmerston: Two Centuries Later, National Interest Reasserts Its Primacy

Abstract:

This article examines whether President Donald J. Trump's foreign policy can be interpreted as a contemporary reformulation of the principle commonly attributed to Lord Palmerston, according to which states do not have permanent allies, but permanent interests. The central hypothesis argues that, in a context marked by intensifying strategic competition, simultaneous conflicts, and the erosion of liberal universalism, United States foreign policy has reordered the hierarchy of sovereignty, security, reciprocity, and relative gains above multilateral commitments. The article draws on three theoretical traditions—realism, liberal institutionalism, and constructivism—and analyses cases such as the 2025 National Security Strategy, NATO, Ukraine, Taiwan, Gaza, and the Strait of Hormuz. It concludes that the analogy with Palmerston is useful, though partial: it helps explain the primacy of national interest but does not fully account for the role of interdependence, legitimacy, and institutionsrite.

Keywords:

Trump, Palmerston, realism, institutional liberalism, constructivism.

Introducción

El sistema internacional contemporáneo atraviesa una fase de alta densidad conflictiva que ha reabierto debates clásicos de la teoría de las relaciones internacionales.

La guerra ruso-ucraniana, la persistencia de la crisis de Gaza, la centralidad estratégica de Taiwán, la rivalidad sistémica entre Estados Unidos y China, y la creciente inestabilidad en torno al estrecho de Ormuz —agravada por la confrontación entre Estados Unidos e Israel contra Irán y por el tránsito hacia medidas de coerción marítima directa— han erosionado la confianza en la premisa de que la interdependencia económica y la institucionalidad multilateral serían suficientes, por sí solas, para atenuar la competencia entre los Estados.

En este contexto, la actual política exterior de Trump ha sido calificada recurrentemente como unilateralista, transaccional, soberanista, antiglobalista y profundamente disruptiva del orden liberal internacional.

Con todo, esa lectura, frecuentemente permeada por sesgos políticos y, aunque parcialmente plausible, resulta analíticamente insuficiente y conceptualmente incompleta.

Desde una perspectiva teórica, resulta más pertinente indagar si dicha orientación de la política exterior se inscribe en una racionalidad de interés nacional análoga a la formulada por lord Palmerston[1], quien declaró ante la Cámara de los Comunes que Gran Bretaña no tenía «aliados eternos ni enemigos perpetuos, sino intereses eternos y perpetuos», cuyo resguardo constituía el deber primordial del Estado (Palmerston, 1848).

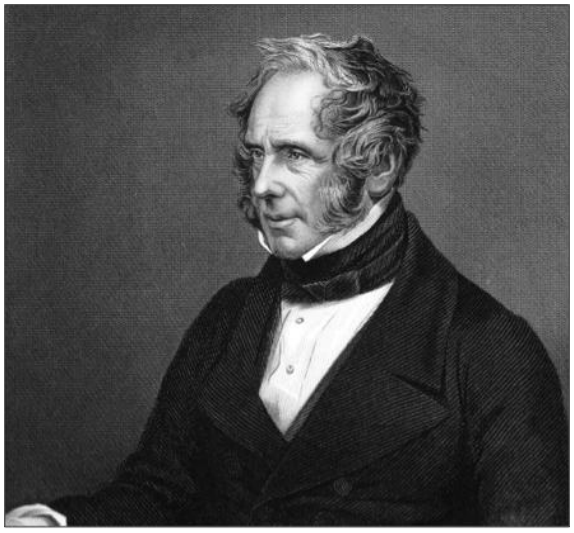
Las palabras del parlamentario, pronunciadas el 1 de marzo de 1848, no fueron emitidas en un contexto menor, sino en medio de un debate parlamentario de alta intensidad sobre

[1] Henry John Temple, 3.er vizconde Palmerston (20 de octubre de 1784 – 18 de octubre de 1865), fue un estadista británico que ejerció dos veces como primer ministro a mediados del siglo XIX. Ocupó cargos gubernamentales casi de manera continua desde 1807 hasta su muerte, iniciando su carrera parlamentaria como tory (sector político conservador y monárquico) y concluyéndola como liberal. Fue secretario de Guerra entre 1809 y 1828, pero es recordado sobre todo por su conducción de la política exterior británica en el apogeo del poder del Reino Unido, desempeñándose en varias ocasiones como secretario de Asuntos Exteriores y luego como primer ministro. Palmerston contribuyó a reconfigurar el mapa europeo al convocar conferencias que reconocieron la independencia de Grecia y de Bélgica. El tratado relativo a la neutralidad belga tendría consecuencias de largo alcance, pues arrastró a Gran Bretaña a la Primera Guerra Mundial. En ese sentido, su legado también proyectó efectos sobre un acontecimiento central del siglo XX. https://www.gov.uk/government/history/past-prime-ministers/henry-john-temple-3rd-viscount-palmerston.
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 19 de mayo de 2026.

la política exterior británica, en un momento en que la opinión pública y la prensa seguían con atención estas controversias.

Por ello, más que una fórmula retrospectivamente célebre, la expresión condensó una posición diplomática que ya entonces se hallaba inserta en una discusión política de amplia resonancia.

La hipótesis de este artículo sostiene que la política exterior de Trump puede interpretarse como selectivamente palmerstoniana[2]: privilegia intereses nacionales considerados vitales, concibe las alianzas como instrumentos condicionales y articula seguridad, comercio, tecnología e industria dentro de una misma lógica estratégica.



Lord Palmerston.
Imagen https://www.museumofpm.org/prime-ministers/the-viscount-palmerston/

Sin embargo, esta analogía debe manejarse con cautela. En este punto, la alusión a Palmerston cumple una función analítica antes que histórica: no pretende establecer una equivalencia estricta entre ambos contextos, sino destacar una afinidad de racionalidad estratégica, en la que las alianzas aparecen subordinadas a la preservación del interés nacional.

En consecuencia, el realismo ofrece una clave interpretativa poderosa, aunque no exhaustiva; el liberalismo institucional conserva capacidad explicativa allí donde intervienen la interdependencia y el papel de las instituciones, mientras que el constructivismo resulta útil para comprender la incidencia de la legitimidad, las normas y las representaciones en la conducta internacional (Keohane & Nye, 2011; Wendt, 1992)[3].

Palmerston como clave interpretativa del presente

[2] El término palmerstoniano/a es un adjetivo derivado del antropónimo Palmerston, formado en español mediante el sufijo - iano/-iana (RAE, 2026).
[3] KEOHANE, R. O. & NYE, J. S., Jr. *Power and interdependence* (4th ed.). Pearson, 2011.

La utilidad analítica de Palmerston no radica en convertirlo en un profeta del siglo XXI, sino en emplearlo como una referencia conceptual para pensar una diplomacia centrada en la primacía del interés nacional.

Su formulación de 1848 condensó una visión de política exterior según la cual las alianzas no son compromisos ontológicos ni vínculos permanentes de lealtad, sino arreglos contingentes subordinados a la conveniencia estratégica (Hansard, 1848)[4].

Aplicada al presente, esta clave interpretativa resulta sugerente porque la Administración Trump no abolió alianzas ni instituciones, sino que ha procurado reordenarlas conforme a criterios de utilidad, carga compartida, ventaja económica y prioridad geoestratégica. En ese sentido, la noción de política exterior palmerstoniana resulta más precisa que la acusación genérica de aislacionismo: Trump no se retiró del mundo, sino que ha intentado renegociar los términos de la presencia estadounidense en él.

Con todo, debe evitarse la caricatura. Palmerston operó en un sistema internacional radicalmente distinto del actual, carente del nivel de institucionalización, interdependencia económica, densidad normativa y disuasión nuclear que caracterizan al siglo XXI. Por eso, hablar de una racionalidad palmerstoniana solo es válido en términos analógicos: sirve para explicar la centralidad del interés nacional y la relativización de las alianzas, pero no reemplaza el análisis empírico ni la mediación teórica.

Tres lentes explicativas como marco teórico

Hans J. Morgenthau (1904-1980)[5], desde el realismo clásico, interpretó la política internacional como una lucha por el poder, vinculada a la condición humana y a la prudencia del estadista; Kenneth N. Waltz (1924-2013)[6], en cambio, desde el

[4] HANSARD. *Treaty of Adrianople—Charges against Viscount Palmerston*. 1848.
[5] Politólogo germano-estadounidense, considerado uno de los principales exponentes del realismo clásico. Su obra más influyente, *Politics Among Nations* (1948), sostuvo que la política internacional debía entenderse a partir del interés definido en términos de poder, y que los Estados actúan en un entorno de conflicto, prudencia y búsqueda de poder. En su enfoque, la naturaleza humana, la ambición y la lucha por el poder ocupan un lugar central. MORGENTHAU, H. J. *Politics among nations: The struggle for power and peace*. Alfred A. Knopf, 1948.
[6] Politólogo estadounidense y el principal formulador del neorrealismo o realismo estructural. En *Theory of International Politics* (1979), desplazó la explicación desde la naturaleza humana hacia la estructura anárquica del sistema internacional. Para Waltz, lo decisivo no es tanto que los líderes «quieran poder», sino que los Estados, al

neorrealismo, trasladó la explicación hacia la estructura anárquica del sistema internacional, especialmente hacia la anarquía y la distribución de capacidades entre los Estados.

En ambas formulaciones, sin embargo, el interés nacional, la seguridad y la autoayuda aparecen como categorías fundamentales para comprender la conducta estatal (Morgenthau, 1948; Waltz, 1979).

Este marco permite comprender por qué las grandes potencias condicionan apoyos, redistribuyen cargas entre aliados, emplean coerción diplomática, económica o militar y subordinan principios normativos a cálculos estratégicos. Desde esta perspectiva, el orden internacional no es un fin moral autónomo, sino una configuración siempre dependiente de la distribución del poder (Waltz, 1979).

El liberalismo institucional introduce una corrección decisiva. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. (2011)[7] no niegan la persistencia del poder ni del conflicto; sostienen, más bien, que, en un mundo interdependiente, la competencia entre los Estados coexiste con instituciones, costos compartidos y formas de influencia que no se reducen al uso de la fuerza.

En ese marco, la densificación de los vínculos económicos, tecnológicos e institucionales modifica los mecanismos mediante los cuales se manifiesta la rivalidad internacional.

Incluso una gran potencia de orientación nacionalista debe desenvolverse dentro de cadenas de suministro, regímenes regulatorios y marcos de coordinación que limitan el unilateralismo puro.

La interdependencia no garantiza una armonía automática, pero tampoco deja de ser una variable central para explicar la política internacional.

no existir un gobierno mundial, deben actuar bajo una lógica de supervivencia, autoayuda y equilibrio de poder. WALTZ, K. N. *Theory of international politics*. Addison-Wesley, 1979.

[7] Ambos autores son referentes centrales del liberalismo institucional; ambos desarrollaron el concepto de interdependencia compleja, mientras que Nye alcanzó además amplia notoriedad por su posterior formulación del concepto de *soft power*.

Desde el constructivismo, Alexander Wendt (1992)[8] sostuvo que la anarquía no impone por sí sola una lógica invariable de autoayuda, puesto que los intereses, las identidades y las percepciones de los Estados se construyen socialmente a través de la interacción.

En consecuencia, la política internacional no puede explicarse únicamente por la distribución material del poder, sino también por las ideas, normas y significados que median la conducta estatal.

Desde esta óptica, el lenguaje de *America First*, la desconfianza hacia los compromisos permanentes y la redefinición de los aliados bajo criterios utilitarios generan efectos reales sobre la confianza, la legitimidad y la cohesión política.

En conjunto, estos tres enfoques ofrecen un marco analítico complementario para interpretar la política exterior de Trump.

El realismo permite captar la primacía del interés nacional, el peso de la competencia entre potencias y el carácter instrumental de las alianzas; el liberalismo institucional ayuda a identificar los límites que la interdependencia y las instituciones imponen incluso a estrategias exteriormente nacionalistas; y el constructivismo permite advertir cómo los discursos, las identidades y los marcos de legitimidad inciden en la conducta internacional.

Desde esta base, resulta posible examinar con mayor precisión la relación entre la Administración Trump, el multilateralismo y las instituciones internacionales.

Trump: interés nacional, geoeconomía y alianzas condicionales

La visión estratégica de la Administración Trump quedó codificada con especial claridad en la *National Security Strategy* de 2025, en continuidad con la *America First Policy Directive to the Secretary of State* y con la *America First Trade Policy* emitidas en enero de ese mismo año.

[8] Es uno de los autores centrales del constructivismo en relaciones internacionales. La *Encyclopaedia Britannica* lo describe como uno de los teóricos más influyentes del enfoque social-constructivista y destaca que su ensayo de 1992, «Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics», lo consolidó como referencia principal de esa corriente. WENDT, A. «Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics», *International Organization*, 46(2). 1992, 391-425.

En este conjunto documental se afirma que la política exterior de Estados Unidos debe concentrarse en la defensa de intereses nacionales fundamentales, abandonando pretensiones universalistas y privilegiando soberanía, seguridad, prosperidad, primacía tecnológica y libertad de acción estratégica bajo la lógica de *America First* (The White House, 2025a, 2025b, 2025c)[9].

En su dimensión hemisférica, la *National Security Strategy* de 2025 incorpora además un «Trump Corollary» a la Doctrina Monroe, con lo que reafirma al hemisferio occidental como espacio prioritario de resguardo estratégico frente a la penetración económica, tecnológica y política de potencias rivales, en particular China.

De este modo, la estrategia articula una visión en la que seguridad, comercio, tecnología, geografía estratégica y alianzas quedan subordinados a una lógica jerarquizada e instrumental.

Esta orientación no permaneció en el plano doctrinario. La Casa Blanca promovió las *America First Priorities*, impulsó la *America First Investment Policy*, justificó aranceles recíprocos y medidas comerciales extraordinarias en nombre de la seguridad nacional y avanzó en la securitización de semiconductores, minerales críticos y cadenas industriales estratégicas.

En el mismo sentido, la *America First Arms Transfer Strategy* subordinó las transferencias de armas, la base industrial de defensa y parte de la relación con aliados y socios a criterios de utilidad estratégica y fortalecimiento de la capacidad productiva nacional (The White House, 2025a, 2025b, 2025c).

En este marco, la relación con la ONU y con otras instituciones multilaterales no aparece como una ruptura absoluta, sino como una vinculación selectiva, instrumental y jerarquizada.

Aunque la Carta asigna al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Administración Trump tendió a valorar a las instituciones internacionales según su funcionalidad para los intereses

[9] REUTERS. «Reporting on NATO burden-sharing and the Hague summit commitment». 2025a.
REUTERS. «Reporting on the suspension of U.S. military aid and intelligence support to Ukraine». 2025b.
REUTERS. «Reporting on the Jeddah talks and the resumption of aid and intelligence sharing». 2025c.

estadounidenses, llegando incluso a revisar, retirar o restringir su apoyo a diversos organismos internacionales.

Más que un abandono íntegro del sistema multilateral, lo que se observa es una subordinación de su valor político e institucional a criterios estrictos de interés nacional.

La OTAN, Ucrania, Taiwán, Gaza y Ormuz como evidencia empírica

Los casos examinados permiten observar cómo esta racionalidad estratégica opera en planos distintos, pero convergentes.

En primer término, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y Ucrania muestran el funcionamiento de alianzas condicionales; en segundo lugar, Taiwán revela la dimensión geoeconómica de la competencia; finalmente, Gaza y el estrecho de Ormuz introducen los límites prácticos del unilateralismo en un entorno de interdependencia intensa.

En la OTAN, la Administración Trump no procedió a una retirada formal, sino a una renegociación explícita del reparto de cargas.

La Cumbre de La Haya de 2025 culminó con un compromiso aliado para elevar el gasto en defensa y seguridad hasta el 5 % del PIB para 2035, lo que permite sostener que Trump no abandonó la Alianza atlántica, sino que procuró reconfigurarla desde una lógica de distribución de cargas y reciprocidad, impugnando un esquema que Washington consideraba desbalanceado en perjuicio propio.

En esa misma línea, Trump sostuvo reiteradamente que Estados Unidos no podía seguir asumiendo por sí solo el peso principal de la seguridad de la Alianza y advirtió que el compromiso aliado debía operar en ambos sentidos, no únicamente como una garantía unilateral estadounidense.

La crisis abierta a raíz de la guerra con Irán profundizó esa lógica: ante la negativa de varios socios europeos a contribuir a la reapertura del estrecho de Ormuz y, en algunos casos, a facilitar bases o espacio aéreo para operaciones estadounidenses, Trump y miembros de su Administración plantearon que Washington debía reexaminar el valor estratégico de la OTAN para los intereses de Estados Unidos.

Más que una ruptura consumada, ello revela una concepción de la Alianza como vínculo estrictamente condicional, subordinado a criterios de utilidad, reciprocidad y libertad de acción estratégica.

En este sentido, la conducta de la Administración Trump parece confirmar, en clave contemporánea, la lógica atribuida a lord Palmerston: ni los aliados ni los adversarios constituyen categorías permanentes, pues es el interés nacional —y no la estabilidad de los compromisos— el que termina ordenando la acción exterior del Estado (Reuters, 2025a; NATO, 2025)[10].

El expediente ucraniano ofrece otro ejemplo más directo de alianza condicional. En marzo de 2025, Washington suspendió la ayuda militar y el intercambio de inteligencia con Ucrania y, pocos días después, tras las conversaciones celebradas en Yeda (Jeddah), ciudad saudí situada en la costa del mar Rojo, reanudó ambos apoyos en paralelo a una propuesta de alto el fuego y a nuevas negociaciones (Reuters, 2025b, 2025c).

Desde una lectura realista, ello evidencia el uso del respaldo estratégico como instrumento de presión y negociación; al mismo tiempo, muestra que la viabilidad de cualquier arreglo sigue dependiendo de aliados, socios de implementación y legitimidad política.

En el Indopacífico, Taiwán ocupa una posición doblemente central: por su valor geoestratégico y por su papel en la producción de semiconductores.

La *National Security Strategy* de 2025 subraya tanto la importancia de Taiwán como la relevancia del mar de China Meridional y del estrecho de Taiwán.

La política sobre semiconductores confirma, en este sentido, que la seguridad estadounidense se expresa también en términos de manufactura avanzada, nodos tecnológicos y resiliencia de cadenas de suministro (The White House, 2025; CSIS, 2024).

[10] REUTERS. «Reporting on NATO burden-sharing and the Hague summit commitment. North Atlantic Treaty Organization», *The Hague Summit Declaration*. 2025a.

Las crisis de Gaza y del estrecho de Ormuz introducen, no obstante, un correctivo decisivo.

En Gaza, los reportes de la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)[11] muestran que, incluso en medio de la lógica militar, el acceso humanitario, la



Comité Militar de la OTAN (MC) es la máxima autoridad militar de la Alianza y desempeña un papel fundamental en la definición de la política, la estrategia y las operaciones militares.
Imagen https://www.nato.int/en/about-us/organization/nato-structure/nato-military-committee

protección de civiles y la legitimidad internacional continúan operando como variables estratégicas relevantes.

En Ormuz, la Agencia Internacional de la Energía (International Energy Agency, IEA)[12] documentó que las hostilidades de inicios de 2026 alteraron gravemente los flujos energéticos globales y obligaron a adoptar medidas coordinadas de emergencia, poniendo de relieve hasta qué punto la coerción militar sobre un nodo crítico del sistema internacional puede producir efectos económicos y geopolíticos inmediatos.

Ambos casos revelan que la política de poder se despliega hoy en un entorno de interdependencia densa, exposición reputacional y costos transnacionales compartidos.

[11] Corresponde a la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios, órgano de la Secretaría de la ONU encargado de coordinar la respuesta humanitaria en emergencias y desastres.
[12] Es un organismo internacional especializado en seguridad energética, mercados y políticas energéticas, con capacidad de monitorear disrupciones del suministro y coordinar respuestas de emergencia entre sus miembros.

¿Fin del multilateralismo o subordinación estratégica?

Afirmar que el multilateralismo ha caído resulta excesivo.

Los casos examinados no muestran la desaparición de las instituciones, sino la pérdida de su centralidad normativa autónoma.

La OTAN no ha colapsado: fue renegociada. La IEA no dejó de operar: coordinó una respuesta de emergencia. OCHA siguió siendo un actor indispensable en Gaza.

La propia ONU conserva una responsabilidad jurídica primordial en materia de paz y seguridad, aunque su eficacia continúa constreñida por la estructura del Consejo de Seguridad y por la colisión de intereses entre las grandes potencias. En este sentido, el problema no radica en la inexistencia de las instituciones, sino en su creciente subordinación a la lógica estratégica de los Estados más poderosos.

Desde esta perspectiva, la política exterior de Trump no equivale a una demolición total del orden liberal, sino a su rejerarquización desde la soberanía, la reciprocidad, la ventaja relativa y la primacía estratégica.

El realismo explica con fuerza esta operación. Sin embargo, el liberalismo institucional sigue siendo indispensable para comprender que la interdependencia no ha desaparecido, sino que ha dejado de interpretarse como garantía espontánea de armonía.

El constructivismo, por su parte, conserva utilidad para entender cómo los discursos, las identidades y las percepciones alteran la cohesión aliada, la legitimidad de las acciones internacionales y la forma misma en que el orden es comprendido y disputado.

La mejor lectura del fenómeno, en consecuencia, no es monocausal, sino combinada: un realismo predominante, aunque condicionado por la persistencia de la interdependencia, de las instituciones y de la legitimidad como variables aún decisivas.

Conclusiones

La evidencia examinada permite sostener que la política exterior de Donald J. Trump puede interpretarse, en términos analíticos, como selectivamente palmerstoniana y, por tanto, menos como una ruptura inédita que como la actualización contemporánea de una racionalidad estratégica persistente en la historia de las relaciones internacionales.

En efecto, privilegia intereses nacionales definidos como vitales, somete las alianzas a criterios de utilidad y reciprocidad, articula seguridad, comercio, industria y tecnología dentro de una misma lógica estratégica y redefine el multilateralismo en términos eminentemente instrumentales. En este marco, la referencia a Palmerston resulta útil no como equivalencia histórica estricta, sino como categoría interpretativa para comprender una política exterior en la que los compromisos externos quedan subordinados al interés nacional (Hansard, 1848).

No obstante, esta analogía no agota la complejidad del fenómeno.

La persistencia de la interdependencia, la necesidad de legitimidad, el peso de las instituciones y los costos sistémicos de la guerra indican que la política internacional del siglo XXI no puede explicarse desde un realismo excluyente.

El caso Trump muestra, más bien, una combinación de afirmaciones soberanistas, instrumentalización del multilateralismo y permanencia de estructuras de cooperación que, aunque tensionadas, continúan siendo relevantes para la gestión de crisis y para la estabilidad del sistema internacional.

En consecuencia, la principal utilidad de Palmerston no reside en su valor como simple paralelo histórico, sino en su capacidad para iluminar la persistencia de una racionalidad estratégica que reaparece, bajo condiciones nuevas, en contextos de competencia entre grandes potencias.

En ese sentido, su vigencia no radica en anticipar mecánicamente el presente, sino en recordar que, cuando la presión sistémica se intensifica, los Estados vuelven a ordenar su acción exterior no en función de lealtades permanentes, sino de intereses que consideran esenciales para su seguridad, su posición y su supervivencia.

Dos siglos después, la lección permanece: cuando el orden vacila, las naciones regresan, una y otra vez, a la dura gramática del interés.

*José Ignacio Álvarez Chaigneau**
Capitán de navío IM (R), PhD(c) Geografía e Historia
Profesor de la Academia de Guerra Naval, Chile

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

72/2026 26 de junio de 2026



Clara Núñez Vázquez *

El Plan Mattei como instrumento de proyección estratégica italiana en África

El Plan Mattei como instrumento de proyección estratégica italiana en África

Resumen:

En el contexto de la competencia geopolítica en el Mediterráneo ampliado, la administración de los flujos migratorios y la transición energética en Europa, las relaciones entre Italia y África han ganado mayor relevancia.

Dentro de este contexto, el Gobierno italiano ha adoptado como estrategia el *Piano Mattei per l'Africa*, que busca establecer una nueva alianza con los países africanos. Este es un plan programático y operativo enfocado en fortalecer la cooperación política, económica, social y de seguridad entre Italia y el continente[1].

El plan debe su nombre a Enrico Mattei (1906-1962), empresario y figura central de la política energética italiana, que promovió la empresa pública ENI y abogó por pactos con naciones productoras recién independizadas en términos más justos que los ofrecidos por las grandes petroleras anglosajonas.

Palabras clave:

África, Italia, Plan Mattei, migración, energía.

[1] GUGLIELMINOTTI, L. «The evolution of Italian presence in Africa: towards an innovative policy approach?». 2025.

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 Mattei Plan as a tool for Italy's strategic projection in Africa

Abstract:

In the context of geopolitical competition in the "Enlarged Mediterranean", the management of migratory flows and the energy transition in Europe, relations between Italy and Africa have gained greater relevance. Within this context, the Italian government has as a strategy the Piano Mattei per l'Africa, which seeks to establish a new alliance with African countries. This is a programmatic and operational plan focused on strengthening political, economic, social and security cooperation between Italy and the continent [2]. The plan owes its name to Enrico Mattei (1906-1962), a businessman and central figure in Italian energy policy, who promoted the public company ENI and advocated pacts with newly independent producing nations on fairer terms than those offered by the Anglo-Saxon oil majors.

Keywords:

Africa, Italy, Mattei Plan, migration, energy.

[2] GUGLIELMINOTTI, L. «The evolution of Italian presence in Africa: towards an innovative policy approach?». 2025.

Introducción y antecedentes

El plan se presenta como un instrumento para revitalizar las relaciones entre Italia y África, contrarrestar la inmigración *di massa* desde los países de origen y posicionar a Italia como un centro de suministro de energía natural para toda Europa, siguiendo de manera explícita el legado de Enrico Mattei y la función de ENI. Este plan se dio a conocer por primera vez en el discurso inaugural de Giorgia Meloni en 2022[3].

El Plan Mattei, lejos de ser una política sectorial, se establece normativamente como un plan estratégico entre Italia y África. El plan fue adoptado a través del Decreto-ley 161/2023 y desarrollado en el Decreto del Presidente del Consejo de Ministros (DPCM). En este último documento se definen sus líneas operativas iniciales y su gobernanza.

El Gobierno de Italia lo describe como una plataforma abierta, basada en seis áreas prioritarias: agua y energía, salud, agricultura y seguridad alimentaria, formación y educación e infraestructuras.

Esta iniciativa busca reposicionar a Italia como un actor de referencia en el Mediterráneo y en el eje euroafricano, capitalizando la oportunidad creada por la necesidad de diversificar su suministro energético tras la invasión de Ucrania y por su enfrentamiento a la competencia de otros modelos, tales como la Iniciativa de la Franja y la Ruta de China o el Global Gateway europeo[4].

El análisis inicial del Plan Mattei se centra, en gran parte, en su faceta energética y en la ambición italiana de transformarse en un centro gasístico mediterráneo, con énfasis en la frágil balanza que Roma debe conservar entre sus dos principales suministradores regionales: Libia y Argelia.

Si bien este enfoque enfatiza la relevancia de la trayectoria histórica de ENI como agente geopolítico y el valor de diversificar las rutas y las fuentes, tiende a relegar a un segundo plano otros aspectos fundamentales del plan.

Los análisis italianos más actuales destacan las tensiones entre la retórica de partenariado y la realidad de una perspectiva muy centrada en los intereses nacionales

[3] CARBONE, Giovanni *et al. La Politica Dell'Italia in Africa*. 2023.
[4] D. P. «Il Piano Mattei in breve». Jan. 2026. Disponible en: https://www.amahorongozi.org/il-piano-mattei-in-breve/
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 11 de mayo de 2026.

de Italia, además de las críticas provenientes de África y Europa respecto de la posibilidad de replicar lógicas neocoloniales bajo una nueva apariencia[5].

El Plan Mattei tiene implicaciones que van más allá del campo meramente energético desde la perspectiva de España. Por un lado, tiene impacto en el diseño del espacio de seguridad en la región mediterránea y en el Sahel, donde Italia comparte con países como España inquietudes relacionadas con el terrorismo, la inestabilidad política, la fragilidad de las rutas marítimas y la protección de infraestructuras energéticas esenciales.

Por otro lado, la ambición italiana de establecerse como la principal vía de entrada del gas africano a Europa podría entrar en conflicto, pero también en sinergia, con las intenciones españolas de fortalecer su propio papel como nodo energético.

Asimismo, la faceta migratoria del Plan Mattei puede provocar una reubicación de rutas, alteraciones en los modelos de intercepción y un incremento de presión sobre la fachada occidental mediterránea. Todo esto tendría un impacto directo en España[6].

Desde el colonialismo a la proyección de energía

Durante el periodo colonial, Italia tuvo presencia en África, con ocupaciones en Libia, Somalia y Eritrea, así como una breve ocupación en Etiopía. Esto ocurrió dentro de un plan de expansión ultramarina tardío en comparación con las demás potencias europeas.

Aunque el imperio colonial italiano no fue muy extenso ni duradero, dejó un legado en términos políticos, sociales y simbólicos que todavía influye en la percepción de Italia en el norte del continente y en el Cuerno de África.

A través de la cooperación para el desarrollo, la presencia cultural y una diplomacia enfocada en fortalecer su margen de autonomía dentro del bloque occidental, Roma

[5] GUERZONI, L. «ENI as a Geopolitical Actor: Italy's Energy Diplomacy in the Mediterranean». Jan. 2026. Disponible en: https://www.oneroinstitute.org/research/eni-as-a-geopolitical-actor-italys-energy-diplomacy-in-the-mediterranean?rq=ENI%20as%20a%20Geopolitical%20Actor%3A%20Italy%E2%80%99s%20Energy%20Diplomacy%20in%20the%20Mediterranean

[6] GHILÈS, F. «A tale of two gas suppliers to Europe: Algeria and Libya». Jan. 2026.

mantuvo sus relaciones con sus antiguos territorios después de la Segunda Guerra Mundial y la descolonización.

Desde la década de 1950, el ámbito energético se convirtió en el principal medio de proyección de Italia en África, sobre todo por medio de Enrico Mattei y del establecimiento de ENI como una compañía estatal cuyo objetivo era garantizar el abastecimiento de hidrocarburos.

Mattei promovió una política de pactos con naciones productoras recién emancipadas, fundamentadas en términos contractuales más ventajosos que los ofrecidos por las «Siete Hermanas»[7]. Esto lo logró al combinar el respaldo político a los movimientos anticoloniales con ofertas de distribución de beneficios más equitativas.

Su estrategia en Argelia, Marruecos o Túnez pretendía, simultáneamente, debilitar el dominio francés en el Magreb y establecer a Italia como un socio energético alternativo, sentando así las bases de la presencia de ENI en el norte de África.

A lo largo de las décadas posteriores, ENI se fue consolidando como un verdadero actor geopolítico en la política exterior de Italia en el Mediterráneo y en África, funcionando no solamente como compañía energética, sino también como herramienta de diplomacia económica.

La interdependencia entre la estabilidad de las naciones del sur y la seguridad energética italiana se vio reforzada por el desarrollo de proyectos en Egipto, Nigeria y Libia, así como por la edificación de grandes infraestructuras, como los gasoductos transmediterráneos que conectan Argelia con Italia.

Paralelamente, la política italiana en África se caracterizó por un enfoque que combinaba la alineación con marcos multilaterales y la búsqueda de espacios propios, sobre todo en el Cuerno de África y en el Mediterráneo central.

[7] Las Siete Hermanas es el nombre que Enrico Mattei usó para denominar a las siete grandes empresas petroleras que dominaban el sector desde 1940 hasta 1973.

Tras las primaveras árabes y la invasión de Ucrania

El derrocamiento del Gobierno de Gadafi y las revueltas árabes de 2011 marcaron un cambio en la política italiana en el norte de África y el Mediterráneo. La fragmentación del poder entre gobiernos rivales y milicias, el debilitamiento de Libia y el surgimiento de nuevas amenazas en el Sahel llevaron a Roma a reajustar sus prioridades en materia de seguridad, energía y control migratorio[8].

Desde ese momento, Italia combinó sus esfuerzos de mediación política y apoyo a los procesos de estabilización con una inquietud cada vez mayor por el uso de la costa libia como principal ruta para la salida de migrantes y refugiados hacia Europa. Esto dio lugar a acuerdos bilaterales sobre gestión migratoria[9].

Al mismo tiempo, Argelia fue fortaleciendo su papel como suministrador de energía, sobre todo después de la invasión de Ucrania en 2022[10].

La posición de Roma como uno de los principales intermediarios energéticos del norte de África hacia Europa se vio reforzada por la expansión de las exportaciones argelinas de gas a Italia a través del gasoducto TransMed, así como por proyectos conjuntos entre ENI y Sonatrach.

La política energética italiana en el Mediterráneo se ha transformado en una cuidadosa práctica de equilibrio entre Argelia, un socio relativamente estable y predecible, y Libia, un contexto inestable, pero con un alto potencial[11].

Simultáneamente, la migración se convirtió en un tema crucial en la agenda italiana. La presión migratoria sobre Italia aumentó debido a la conjunción de crisis en el Sahel, disputas en el Cuerno de África y rutas a través del Mediterráneo central, lo que fomentó políticas de externalización del control de fronteras y acuerdos con países de origen y tránsito.

Estos pactos generaron duras críticas de entidades de derechos humanos y de sectores de la sociedad civil europea y africana. Estas denunciaron el abuso sistemático de

[8] SIMONELLI, F. and GORETTI, L. «Mediterraneo allargato: dalle primavere arabe al Piano Mattei». 2024.
[9] TANCHUM, M. «Libya, energy, and the Mediterranean's new 'Great Game'». 2020.
[10] SHOKRI, U. «How Algeria is emerging as Europe's energy partner of choice». 2022.
[11] A. S. ANALYSIS. «Algeria's Economic Reorientation: Italy Rising, France Receding, and Implications for EU–North Africa Relations». 2025.

migrantes y refugiados y pusieron en tela de juicio la coherencia entre el discurso del partenariado y las prácticas concretas[12].

Un nuevo enfoque

Italia ha procurado establecer una perspectiva más estructurada hacia África en los últimos diez años, tras haber estado enfocada tradicionalmente en el Mediterráneo central y las antiguas áreas de influencia colonial. La Iniciativa Italia-África, iniciada en 2013, así como las cumbres y conferencias ministeriales entre Italia y África, hicieron posible una política más amplia hacia el continente africano por parte de Italia, que incluye territorios subsaharianos en los que Italia tenía menos presencia anteriormente.

La diplomacia italiana establece la continuidad estratégica entre el Mediterráneo, el norte de África, el Sahel y el Cuerno de África mediante el concepto de «Mediterráneo ampliado», en que se basa este proceso[13].

El Plan Mattei se ubica dentro de este escenario, que fue presentado por Giorgia Meloni en su alocución de investidura del 2022 y oficializado durante la Cumbre Italia-África que tuvo lugar en Roma en enero del 2024.

El Gobierno italiano describe el plan como un nuevo método para las relaciones con África, fundamentado en una asociación paritaria y cuyo objetivo es abordar los factores estructurales de la migración mediante inversiones en salud, educación, energía, agua, agricultura e infraestructuras.

No obstante, los análisis tanto de Italia como de África apuntan a la tensión que existe entre esta narrativa y una práctica enfocada en las prioridades de seguridad nacionales, además del peligro de replicar lógicas asimétricas con una retórica modernizada[14].

El Plan Mattei no se produce de manera aislada, sino que busca dar coherencia a una serie de tendencias ya existentes en la política italiana, como la búsqueda de un rol de «puente» entre África y Europa, el uso de ENI como herramienta geoeconómica, la

[12] MACIEJ PAWŁOWSKI, M. C. and MIROWSKI, B. «Libya – North Africa's main migration hub». Oct. 2024.
[13] PROCOPIO, Maddalena. *Il Piano Mattei: Rilanciare l'Africa Policy dell'Italia.* 2024.
[14] THE LANGUAGE CONSERVANCY. 2023. Disponible en: https://languageconservancy.org/

rivalidad con Francia y otros actores en el Sahel y el Magreb, así como la necesidad de reaccionar ante la presión migratoria en el Mediterráneo central.

Comprender estos antecedentes es fundamental para España y para la Unión Europea en general, a fin de analizar hasta qué punto el Plan Mattei representa una auténtica innovación en la política africana italiana o si constituye simplemente un reempaquetado estratégico de dinámicas preexistentes, aunque ahora con más visibilidad política y más recursos[15].



Imagen 1. Mediterráneo ampliado[16]

Descripción del Plan Mattei

Los documentos estratégicos más importantes de Italia en los últimos años coinciden en un concepto: que el «Mediterráneo ampliado», que incluye el Sahel, el Magreb y el Cuerno de África, es el área prioritaria para la seguridad nacional.

[15] D. C.-V. SIMONELLI, Filippo. *Business or Multilateralism? Italy and Spain's Competing Models of Engagement with Africa*. 2025.
[16] MAPCREATOR. «Mediterráneo ampliado». 2026.

El *Documento de Programación y Planificación Trienal de Política Exterior y Cooperación 2024-2026* enfatiza que Italia, en un escenario mundial caracterizado por crisis climáticas, conflictos y presión demográfica persigue fortalecer la capacidad de recuperación socioeconómica de las comunidades vulnerables y considera el Plan Mattei como la primera manifestación tangible de una estrategia colaborativa e igualitaria con el continente africano.

Desde este punto de vista, África no es únicamente un foco de amenazas (como el crimen organizado, la migración o el terrorismo), sino también un espacio clave para proyectar influencia e internacionalizar la economía[17].

En términos de defensa, la perspectiva italiana del Mediterráneo ampliado conecta directamente la seguridad interna con la estabilidad al sur de sus fronteras. Estudios como los del Instituto San Pío V resaltan la manera en que Roma percibe amenazas entrelazadas en la zona. Estos incluyen la debilidad del Estado, el crecimiento de grupos yihadistas, las controversias energéticas y el uso instrumental de los movimientos migratorios.

Esta lectura se traduce en una participación más activa de las Fuerzas Armadas italianas en operaciones de la OTAN y la UE en el Sahel y el Mediterráneo central, además del fortalecimiento de sus capacidades aéreas y navales, orientadas a proteger infraestructuras energéticas esenciales y a controlar espacios marítimos[18].

El Plan Mattei se incluye en este contexto doctrinal como un instrumento de seguridad ampliada. A través del desarrollo, la inversión y las asociaciones busca abordar los factores estructurales de inestabilidad que, de otro modo, solo se gestionan con instrumentos militares o policiales[19].

La perspectiva italiana actual hacia África presenta elementos de continuidad con etapas previas, pero también cambios significativos en la forma de estructurar esta política.

[17] M. DEGLI A. E. E DELLA C. INTERNAZIONALE. *Three year Programming Policy Planning Document*. Disponible en: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2025/07/Three-year-Programming_Policy-Planning-Document_PPPD_2024-2026.pdf

[18] FRANCESCO ANGHELONE, A. U. *Sicurezza europea integrata: il Piano Mattei nel Mediterraneo allargato.* 2024. Disponible en: https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2024/11/Istituto_SanPioV_Piano_Mattei.pdf

[19] GUALA, F. «Mattei Plan: Bridging Italy and Africa». Mar. 2024.

Existe continuidad en tres niveles; el papel fundamental que juega la compañía energética ENI como agente geopolítico de Italia, particularmente en el norte de África; la relevancia del eje Argelia-Libia en relación con la seguridad energética, incluidos gasoductos y otros proyectos que influyen en la política exterior italiana; y la práctica de emplear acuerdos bilaterales para externalizar el control migratorio, especialmente con Libia, que ya se había probado antes del Plan Mattei.

Declaración política y objetivos declarados

Según los mensajes del Gobierno y los documentos oficiales, el Plan Mattei es señalado como el elemento principal de una nueva política africana italiana, que pretende pasar de un vínculo caracterizado por la asistencia tradicional y la gestión de situaciones de emergencia a una asociación estratégica a largo plazo.

El Gobierno expuso el Plan como un medio para convertir a Italia en un nexo energético y económico entre Europa y África, con la capacidad de proporcionar inversiones, formación y transferencia tecnológica a cambio de mayores garantías en materia de energía, estabilidad y gestión de las migraciones.

Diversas evaluaciones destacan que el Gobierno considera al Plan Mattei como una herramienta para fortalecer la primacía italiana en el Mediterráneo ampliado[20].

La dirección del Estado ha apoyado de manera pública esta tendencia general, aunque con ciertas precisiones. El presidente de la República ha remarcado que el Plan debe fundamentarse en relaciones no paternalistas, en el respeto de la soberanía africana y en su coherencia con los principios europeos y con la Agenda 2030. Ha subrayado que la educación, la juventud y el fortalecimiento institucional son las bases de una seguridad compartida.

Desde este punto de vista, la Presidencia de la República no solo propone el Plan Mattei como un proyecto nacional, sino también como una aportación de Italia a una respuesta más amplia en Europa[21].

[20] QUARTAPELLE, L. «Beyond the Mattei plan: Italy's search for an Africa policy». Jan. 2024.
[21] E. COMMISSION. *The Mattei Plan for Africa and Global Gateway*. June 2025.

El Gobierno italiano sintetiza la aspiración del Plan Mattei en tres ideas principales, desde el punto de vista del discurso político.

En primer lugar, el concepto de «cooperación entre iguales»: Italia sostiene que desea dejar atrás tanto las relaciones coloniales como aquellas que se fundamentan solo en la ayuda, proponiendo una asociación caracterizada por el respeto mutuo, el beneficio compartido y la responsabilidad conjunta en la gestión de retos comunes.

Esta línea se traduce en que los planes deben elaborarse *con* los socios africanos, no *para* ellos, y en que la prioridad es permitir a las naciones africanas optimizar el uso de sus propios recursos humanos y naturales[22].

En segundo lugar, el Ejecutivo sostiene que el Plan Mattei es un método «no depredador» de la presencia europea en África, lo cual lo distingue claramente tanto de las experiencias coloniales del pasado como de los modelos contemporáneos considerados extractivos[23].

En tercer lugar, el Gobierno vincula el plan con tres importantes ámbitos sectoriales: migración, energía y desarrollo. En lo que respecta a la migración, el Gobierno enfatiza la importancia de intervenir sobre las causas estructurales que llevan a las personas a emigrar y garantiza el derecho a no emigrar, al tiempo que refuerza la lucha contra las redes de tráfico y fomenta vías de migración regular y programas de formación laboral[24].

En términos generales, la declaración política de Italia presenta el Plan Mattei como un proyecto que busca convertir crisis en oportunidades, emplear inversiones en educación, infraestructuras, energía y agricultura para estabilizar áreas vecinas fundamentales, reducir la migración irregular, limitar la actividad de grupos violentos y afianzar a Italia como un actor principal en las relaciones entre Europa y África.

Sin embargo, gran parte de la literatura crítica señala que el desafío será demostrar en la práctica que esa cooperación entre iguales y ese enfoque no depredador no son solo eslóganes, sino que los beneficios para las sociedades africanas sean reales y no

[22] MARTINI, L. S. «Italy's Mattei Plan for Africa: no development without climate». Feb. 2024.
[23] JALDI, A. S. and CERCACI, A. *The Mattei Plan: Recasting Cooperation Through Strategy and Branding*. Aug. 2025.
[24] MUSABIMANA, G. «Who Deserves to Emigrate? Mapping the Loopholes at the Africa-Italy Summit of 2024». Apr. 2024.

queden relegados a un segundo plano frente a los intereses italianos de seguridad y poder.

Diseño e implementación

El Decreto-ley 161/2023 establece el andamiaje jurídico del Plan Mattei y su conversión en la Ley 2/2024 lo define como una plataforma programática y estratégica para fomentar una colaboración más estrecha entre Italia y las naciones africanas.

La ley establece una cabina de dirección, presidida por el Gobierno o, por delegación, por el ministro de Asuntos Exteriores. Esta cabina es responsable de determinar prioridades geográficas y sectoriales, validar proyectos, armonizar políticas entre los diferentes departamentos y presentar un informe anual al Parlamento sobre el estado de implementación del plan[25].

Este diseño aumenta el carácter interministerial del Plan Mattei y, al mismo tiempo, lo sitúa bajo la supervisión directa del núcleo del poder ejecutivo, lo cual convierte este plan en una de las herramientas más importantes para coordinar la acción exterior italiana en África.

Desde el punto de vista de España, esta estructura de gobernanza indica que la política italiana en relación con África ha pasado de ser una suma de acciones aisladas a un marco integrado y orientado a largo plazo. Esto podría incrementar la capacidad de Roma para influir en las prioridades del flanco sur europeo[26].

La educación y la formación, la agricultura y la seguridad alimentaria, el agua, la energía, la salud y las infraestructuras constituyen los seis pilares fundamentales de intervención establecidos en los documentos programáticos del Plan Mattei.

[25] *Pubblicata in Gazzetta Ufficiale la legge n. 2 del 2024, recante disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del continente africano*. 2024.
[26] *Relazione sullo stato di attuazione del Piano Mattei - aggiornata al 30 giugno 2025 - Doc. CCXXXIII, n. 2*. 2025.

El Plan tiene como objetivo promover proyectos de gas y de energías renovables e hidrógeno, además de nuevas interconexiones eléctricas que refuerzan la capacidad de producción energética[27].

El Plan Mattei, en el ámbito de las infraestructuras digitales y físicas, se centra en la modernización de puertos, plataformas digitales, redes de telecomunicaciones y corredores de transporte para promover el comercio y la integración regional en África; esto es coherente con la agenda europea del Global Gateway[28].

Todos estos sectores están afectados por la dimensión migratoria. Los documentos oficiales subrayan que la generación de empleo, la mejora de los servicios básicos y el fortalecimiento de las capacidades institucionales deben contribuir a reducir las salidas forzadas y la migración irregular, al tiempo que se fomentan programas de movilidad regular y acuerdos de cooperación en gestión fronteriza y lucha contra las redes de tráfico[29].

Proyectos piloto y países prioritarios

El Plan Mattei, en su etapa inicial, consiste en un conjunto de proyectos piloto en un número reducido de países africanos, seleccionados para maximizar el impacto político y mostrar resultados en áreas fundamentales.

El primer núcleo está formado por nueve países. En el norte de África se encuentran Egipto, Túnez, Marruecos y Argelia, mientras que en el África subsahariana figuran Costa de Marfil, Mozambique, Kenia, la República Democrática del Congo y Etiopía. Posteriormente, el Gobierno italiano ha incluido países adicionales como Tanzania, Ghana, Mauritania, Senegal y Angola. De este modo, el Plan abarca ya alrededor de catorce países[30].

Estos proyectos demuestran cómo el Plan Mattei busca transformar los objetivos proclamados en acciones concretas: se seleccionan países que tienen una importancia

[27] NOVA, A. «Mattei Plan: 21 projects in progress in nine countries for a total of 420 million euros, here is the list». 2024.
[28] BETTOLI, M. «Piano Mattei: i progetti pilota». 2025.
[29] HART, L. «La migrazione nel Piano Mattei».
[30] 360 MOZAMBIQUE. «Africa: Mattei Plan Expands to Four New Countries». 2026.

energética, peso económico a nivel regional o relevancia en las rutas migratorias, y se organizan intervenciones que integran inversión, transferencia de conocimiento y soporte institucional.

La elección de estos países es importante para España: indica la intención de Italia de reforzar su presencia en el Magreb y extenderla hacia África oriental y occidental[31].

Italia ha procurado, desde el comienzo, introducir el Plan Mattei en la estrategia Global Gateway de Europa, presentándolo como una aportación nacional a la agenda de infraestructura sostenible y a la conectividad entre África y Europa.

Los documentos italianos subrayan que el Plan no busca ser un esfuerzo solitario, sino una plataforma programática y operativa dispuesta a colaborar con entidades europeas, bancos de desarrollo y socios africanos durante las fases de definición y ejecución de los proyectos[32].

Simultáneamente, el Plan Mattei se desarrolla en un contexto de competencia geopolítica en África. Los estudios académicos y los *think tanks* indican que Italia utiliza el Plan para posicionarse frente a otros actores relevantes en el continente, especialmente Rusia, cuya influencia se expande en países del Sahel y del norte de África, y China, a través la Iniciativa de la Franja y la Ruta.

En el seno de la Unión Europea, el Plan Mattei se encuentra con otras estrategias nacionales, como la estrategia España-África, de carácter más multilateral y orientada al desarrollo[33].

La manera en que se coordina con Global Gateway y con las estrategias de otros aliados, así como hasta qué punto se considera una iniciativa genuinamente de partenariado o un instrumento de proyección de poder nacional serán aspectos esenciales para evaluar su impacto estratégico.

[31] BOMPAN, E. «Piano Mattei: the three-card trick at the expense of climate, Africa and Italy». Aug. 2024.
[32] PALMIERI, S. «Lo scenario di riferimento per il Global Gateway e il Piano Mattei». 2025.
[33] D. PER IL PROGRAMMA DI GOVERNO. *Piano Mattei per l'Africa*. Oct. 2024.

Avances y críticas

Las autoridades italianas apuntan que, a finales de 2025, los proyectos en curso relacionados con el Plan Mattei se valoraban en alrededor de entre 1.300 y 1.400 millones de euros si se contabilizan los recursos del presupuesto, los préstamos y la cofinanciación a escala europea e internacional.

Diversos análisis calculan que la dotación inicial para el Plan total, en un horizonte de medio plazo, será de aproximadamente 5.500 millones de euros, combinando fondos italianos con instrumentos de bancos multilaterales y de la Unión Europea, y abarcando seis áreas principales[34].

El Plan ha ayudado a organizar, en el ámbito sectorial, bajo una misma etiqueta, iniciativas que antes se encontraban dispersas en las áreas de la diplomacia económica, la cooperación y la política energética.

La comunidad de desarrollo ha apreciado la centralización de la gobernanza y la coordinación entre ministerios como un esfuerzo genuino para superar la fragmentación de Italia en África y desarrollar una estructura más consistente de partenariado[35].

A pesar de estos progresos, numerosas fuentes destacan que la ejecución del Plan Mattei afronta dificultades estructurales. Los informes de los centros de investigación subrayan la falta de una hoja de ruta clara a medio y largo plazo, que incluya calendarios específicos, hitos e indicadores de resultados.

Además, se han señalado vacíos en lo que respecta a la transparencia: los estudios especializados y las investigaciones periodísticas han cuestionado la claridad de los criterios empleados para seleccionar proyectos, la determinación de las fuentes de financiación y la existencia de procedimientos accesibles para rastrear el desarrollo y el impacto de las intervenciones[36].

[34] ORLANDI, G. «Italy reviews progress on Mattei Plan at Africa summit in Ethiopia». 2026.
[35] FATTIBENE, D. and MANSERVISI, S. «The Mattei Plan for Africa: A Turning Point for Italy's Development Cooperation Policy?». 2024.
[36] SIMONELLI, F. «The Mattei Plan after the Addis Ababa Italy-Africa Summit». 2026.

En el contexto de la cooperación al desarrollo, profesionales y organizaciones advierten sobre potenciales conflictos entre los fines de sostenibilidad y equidad que el propio Plan proclama y el uso de herramientas de financiación combinada *(blended finance)*.

Se teme que priorizar proyectos de infraestructuras energéticas de gran envergadura pueda desplazar recursos.

Estas críticas señalan la necesidad de reforzar la gobernanza del Plan con métodos de rendición de cuentas más sólidos, involucrando a la sociedad civil y alineándose con las estrategias nacionales de desarrollo de los países africanos asociados[37].

La acogida que ha tenido el Plan Mattei entre los actores africanos es ambivalente. Algunas administraciones lo consideran una oportunidad para atraer inversión, adquirir visibilidad y diversificar las alianzas frente a otros actores externos.

Antes de la cumbre Italia-África de 2024, más de 80 organizaciones africanas firmaron una carta abierta en la que denunciaban los orígenes del Plan y advertían sobre el peligro de incrementar la dependencia de los combustibles fósiles y de consolidar un modelo centrado en la exportación de energía hacia Europa, lo que podría perjudicar el acceso a la electricidad para los mismos africanos.

Estas entidades denunciaron la escasa implicación de África en la elaboración del Plan y lo calificaron como potencialmente «colonial»[38].

Otras investigaciones desde el sur global enfatizan que la persistencia de Europa, y también de Italia, en vincular la energía con el control migratorio podría perpetuar lógicas de securitización que no prestan suficiente atención a los intereses manifestados por las naciones africanas.

Desde este punto de vista, el Plan Mattei podría considerarse un mecanismo que favorece la estabilidad y la prosperidad europeas más que una respuesta a las demandas de África[39].

[37] COOPERAZIONE, I. «Piano Mattei, il sondaggio svela le crepe di un successo geopolitico». Feb. 2026. Disponible en: https://www.info-cooperazione.it/2026/2/piano-mattei-il-sondaggio-svela-le-crepe-di-un-successo-geopolitico
[38] KABOUB, F. «Why Africa must reject the Mattei Plan». Feb. 2024.
[39] FATTIBENE, D. «The Mattei Plan for Africa: From Aid to Partnership? Recommendations for the 2026 Italy-Africa Summit». 2025.

En el seno de la Unión Europea, el Plan Mattei genera simultáneamente inquietud y expectativas. Por un lado, existe consenso en que la UE necesita medidas contundentes para hacer frente a otras potencias en África y que el impulso italiano puede ser beneficioso.

Por otro lado, numerosos análisis advierten de que, si el Plan se concibe principalmente como un instrumento al servicio de los intereses nacionales de Italia en materia de energía y migración, puede obstaculizar la construcción de una política europea genuinamente conjunta hacia África[40].

Desde España, la valoración del Plan es necesariamente matizada. El Plan Mattei se percibe como un elemento que refuerza la presencia de un competidor y socio directo en el flanco sur. Simultáneamente, el enfoque integrado del Plan ofrece oportunidades para coordinarse si los intereses coinciden, siempre que se mantengan las prioridades propias de la estrategia española hacia África y el Atlántico[41].

En definitiva, el avance del Plan Mattei es evidente en cuanto al número de proyectos y a la centralización de la política italiana hacia África, pero su credibilidad e impacto a largo plazo dependerán de su capacidad para corregir los déficits de transparencia y mejorar la integración de las prioridades africanas.

Comparación con otras iniciativas

El Plan Mattei se ha convertido en una prioridad estructural del Estado[42]. El modelo italiano presenta diferencias marcadas con respecto al español.

La *Estrategia España-África 2025-2028* establece la relación con África en términos de gobernanza democrática, clima, igualdad de género, juventud y desarrollo inclusivo. Se

[40] VARVELLI, A. «Italy's Mattei Plan: Mirage or Reality?». July 2024. Disponible en: https://www.swp-berlin.org/publikation/mta-spotlight-34-italys-mattei-plan-mirage-or-reality
[41] KELLY PETILLO, A. V. «The turtle and the pilot fish: How the EU and Italy can help each other in the Mediterranean». Oct. 2025.
[42] *D. L. 161/2023 - Disposizioni urgenti per il «Piano Mattei» per lo sviluppo in Stati del Continente africano*. 2024. Disponible en: https://temi.camera.it/leg19/provvedimento/disposizioni-urgenti-per-il-piano-mattei-per-lo-sviluppo-in-stati-del-continente-africano.html

centra especialmente en el uso de los instrumentos de la Unión Europea y de la cooperación para el desarrollo, así como en el multilateralismo.

Italia articula el Plan Mattei como una asociación orientada claramente a la defensa de intereses nacionales específicos, aunque lo presenta con un discurso de «beneficio mutuo» y «diálogo entre iguales».

El modelo español muestra los intereses de seguridad de manera más indirecta y a través de la acción cooperativa, mientras que el modelo italiano suele vincular cada ámbito con beneficios para la posición internacional y la seguridad de Italia de manera más directa[43].

Desde el punto de vista español, el Plan Mattei se percibe simultáneamente como un reto y una oportunidad. Por una parte, refuerza la presencia de un socio y competidor directo en África y el Mediterráneo. Por otra, establece ámbitos de colaboración en sectores en los que los intereses de Italia y España convergen.

En este contexto, resulta fundamental que España utilice su propia *Estrategia España-África* y su alineación con Global Gateway para promover un modelo de relación con África que sea complementario, más multilateral y enfocado en la gobernanza y el desarrollo. Este modelo debe añadir valor a la acción europea y prevenir una competencia meramente simbólica entre iniciativas nacionales.

Conclusiones

En primer lugar, el Plan Mattei ratifica que Italia ha convertido a África y el Mediterráneo en el eje primordial de su seguridad nacional y de su acción exterior. La integración del Plan en los principales documentos estratégicos de Italia, la creación de una cabina interministerial y la aprobación de la Ley 2/2024 demuestran la voluntad de consolidar una política africana de Estado que integre, bajo un mismo marco, los intereses económicos, la seguridad y el desarrollo.

[43] U. E. y C. MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES. *España África 2025-2028. Trabajando juntos a través de una relación estratégica*. Nov. 2024.

En segundo lugar, el Plan Mattei, al abordar de manera específica las inquietudes relacionadas con la migración y la seguridad energética, constituye un intento ambicioso de reconfigurar la narrativa italiana respecto de África mediante conceptos como «cooperación entre iguales» y «modelo no depredador».

La selección de sectores prioritarios y de un número restringido de países, junto con la articulación gradual del Plan con la estrategia europea Global Gateway, sugiere una agenda que combina proyección geoeconómica y desarrollo.

Sin embargo, la tensión entre la retórica del partenariado y el enfoque en los intereses italianos continuará siendo un factor determinante para la credibilidad del Plan.

En tercer lugar, los progresos alcanzados hasta este momento son importantes, aunque todavía insuficientes. Se puede decir que el Plan Mattei ha comenzado a aplicarse con medidas concretas sobre el terreno.

Simultáneamente, persisten dudas acerca de la transparencia en la elección y el seguimiento de los proyectos, la viabilidad económica a medio plazo y la capacidad para integrar eficazmente las prioridades de los aliados africanos, más allá de los objetivos italianos relacionados con la seguridad migratoria y energética.

Desde esta perspectiva, el porvenir del Plan estará condicionado al fortalecimiento de sus mecanismos de rendición de cuentas, participación y evaluación.

El conflicto bélico en Irán agrava la fragilidad energética de Europa, eleva el precio del petróleo y del gas y tensiona rutas estratégicas como el estrecho de Ormuz, lo que representa un peligro inmediato para Italia, un país con una elevada dependencia de las importaciones energéticas.

Simultáneamente, esta crisis refuerza la lógica del Plan Mattei: diversificar las fuentes y las vías de abastecimiento, orientando aún más su enfoque hacia el Mediterráneo y el norte de África. En estas regiones, los proyectos energéticos con Egipto, Argelia o Túnez adquieren un papel estratégico para Italia y la Unión Europea[44].

[44] BASQUEL, L. «How the Iran war could trigger a European energy crisis». Mar. 2026.

No obstante, extender el «arco de crisis» desde el Golfo hasta el Sahel hace más complejo el entorno de seguridad que Italia ha descrito, al desviar recursos y atención e incrementar los riesgos sobre las rutas marítimas y comerciales.

En este contexto, el Plan Mattei puede ser considerado como una herramienta útil —aunque no suficiente por sí misma— para la respuesta europea a la inestabilidad, ya que contribuye a acortar y diversificar las cadenas de suministro con África.

Sin embargo, resulta necesario coordinarlo con otras iniciativas de la UE y con las estrategias propias de países como España para evitar una competencia desorganizada y maximizar su efecto estabilizador en el flanco sur.

Finalmente, el Plan Mattei no debe considerarse simplemente una política sectorial de Italia, sino también un indicio de un proceso más extenso de reconfiguración del flanco sur europeo, en el que distintos Estados miembros intentan definir su propio modelo de presencia en África.

Para España y para el Ministerio de Defensa, será fundamental seguir con atención el desarrollo del Plan, identificar ámbitos de cooperación y posibles puntos de fricción, y adoptar posiciones proactivas en la OTAN y en la Unión Europea.

*Clara Núñez Vázquez**

Documento
Opinión

73/2026 29 de junio de 2026

*Héctor Sánchez Cuadros**

¿Vasallaje o amistad? El nuevo Cisma de Occidente



¿Vasallaje o amistad? El nuevo Cisma de Occidente

Resumen:

Durante décadas, el compromiso militar de EE. UU. con la OTAN permitió a los países europeos priorizar su desarrollo económico sin asumir los costes de su propia defensa. Sin embargo, el deterioro del orden internacional liberal ha puesto este modelo en cuestión y ha reabierto el debate sobre la autonomía estratégica europea.

El artículo analiza la seguridad y la defensa en el seno de la UE, examina su marco jurídico, sus niveles funcionales y las limitaciones estructurales. Se identifican tres obstáculos principales: la fragmentación política, la descoordinación industrial y la persistente dependencia de EE. UU.

A partir de este diagnóstico, se exploran tres posibles escenarios: la creación de un ejército europeo plenamente integrado, el establecimiento de un Consejo de Seguridad Europeo y el refuerzo pragmático del pilar europeo dentro de la OTAN. Se concluye que es necesaria una mayor coordinación política, industrial y militar para reequilibrar la relación transatlántica y reforzar la posición de la UE.

Palabras clave:

UE, OTAN, EE. UU., seguridad, defensa, autonomía estratégica, soberanía, PESC, PCSD, PESCO, ejército europeo.

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.

Servitude or friendship? The new Western Schism

Abstract:

For decades, US military commitment to NATO allowed European countries to prioritize their economic development without bearing the full costs of their own defence. However, the erosion of the liberal international order has challenged this equilibrium, reopening debates on European strategic autonomy.

The article analyses EU security and defence policy by examining the legal framework, functional levels, and structural constraints. It identifies three major obstacles: political fragmentation; industrial discoordination; and the persistent dependence on strategic capabilities provided by the US.

Building on this diagnosis, three potential trajectories are assessed: the creation of a fully integrated European army; the establishment of a European Security Council; and the gradual strengthening of the European pillar within NATO. The article ultimately concludes that deeper political, industrial, and military coordination is crucial to progressively rebalance the transatlantic relationship and strengthen the EU's position.

Keywords:

EU, NATO, USA, security, defence, strategic autonomy, sovereignty, CFSP, CSDP, PESCO, European army.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí?

Durante décadas, la seguridad europea se ha apoyado en una premisa aparentemente incuestionable: el compromiso militar de Estados Unidos (EE. UU.) con el continente. Esta cooperación se institucionalizó tras de la Segunda Guerra Mundial con la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), concebida para proteger a Europa Occidental frente a la influencia de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y la posible expansión de su ideología, el comunismo.

Se estableció así una relación totalmente simbiótica: EE. UU., por su propio interés estratégico, se comprometió a extender su paraguas de seguridad más allá de su territorio nacional; y, por otro lado, Europa asumió esta garantía de protección, renunció voluntariamente a su autonomía militar y aprovechó la coyuntura para priorizar un proyecto de integración que acabó cristalizando en la Unión Europea (UE).

La caída del Muro de Berlín (1989) y la posterior reunificación alemana (1990), la aplastante victoria estadounidense en la primera guerra del Golfo (1991) y la disolución de la URSS (1991) parecieron confirmar el triunfo de Occidente. Nuestro modelo —basado en la democracia liberal y la economía de mercado— se consolidó en todo el mundo gracias a la superioridad moral, económica y militar de EE. UU.

De hecho, tal era su hegemonía que el optimismo se apoderó de las relaciones internacionales y académicos como Fukuyama comenzaron a vislumbrar el «fin de la historia»[1]. Para los países europeos, que disfrutaban de una estabilidad sin precedentes, resultaba lógico concentrar sus esfuerzos en el desarrollo del Estado del bienestar y delegar, paralelamente, su propia defensa en el marco de la OTAN, ergo, en el liderazgo de EE. UU.[2].

Rehusar la construcción de un poder militar propio fue, en otras palabras, cómodo, oportuno y —a priori— inteligente, pues la UE se ideó como una comunidad de paz donde la guerra ya no tenía cabida[3].

[1] FUKUYAMA, F. «The End of History?», *The National Interest*, *16*, 3-18. 1989. https://www.jstor.org/stable/24027184
Nota: Todos los hipervínculos de este artículo se encuentran activos con fecha de 18 de mayo de 2026.
[2] ART, R. J. «Why Western Europe Needs the United States and NATO», *Political Science Quarterly*, *11*(1). 1996, 1-39. https://doi.org/10.2307/2151926
[3] BORRELL FONTELLES, J. «Europa ante la geopolítica actual: ¿quiere y puede la UE ser un actor global?», *Fundación Juan March*. Madrid, España. 23 de febrero de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=OQoLGpUsSYY&t=3s

Hoy, sin embargo, esta mentalidad se enfrenta a un entorno estratégico distinto. El orden internacional contemporáneo, aquel que nos dotamos para prevenir la repetición de las grandes catástrofes del siglo pasado, se está erosionando. Este proceso silencioso se debe, principalmente, a la entropía geopolítica, la obsolescencia institucional y a las formas de liderazgo cada vez más despóticas[4].

En esencia, el multilateralismo sobrevive por inercia, el derecho internacional se interpreta y aplica selectivamente y la comunidad internacional parece carecer de una brújula normativa compartida. La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, incluso llegó a afirmar que la UE ya no puede confiar en aquel mundo basado en reglas[5].

La anexión de Crimea (2014) y la invasión de Ucrania (2022) han demostrado que la revisión violenta de fronteras sigue siendo una realidad en nuestro continente, mientras que el ascenso de China cuestiona la universalidad de aquel modelo occidental. Hasta EE. UU., el supuesto policía del mundo, está contribuyendo a esta degradación al cuestionar abiertamente el sistema para velar por sus intereses vitales, priorizar su soberanía y potenciar su competitividad.

En este nuevo escenario geopolítico, marcado por la multipolaridad, Europa ha perdido la centralidad que tuvo durante la Guerra Fría. Si Obama anunciaba un giro hacia Asia en 2011[6] y Biden priorizaba el Indopacífico en su política exterior[7], Trump consolida esta trayectoria con una retórica más agresiva. De hecho, su nueva *Estrategia de Seguridad Nacional*[8] (2025) considera que la civilización europea se enfrenta a una crisis existencial. Es decir, nuestro aliado histórico parece no creer en nuestro proyecto político, pretende fomentar voces críticas dentro de la propia UE y, como ya venía anunciando, exige que asumamos la carga fundamental de nuestra propia defensa[9].

[4] BECKLEY, M. «The Stagnant Order: And the End of Rising Powers», *Foreign Affairs*, 104(6). 2025, 8-27.
[5] VON DER LEYEN, U. *Conferencia de Embajadores de la UE*. Bruselas, Bélgica, 9 de marzo de 2026. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/speech_26_576
[6] OBAMA, B. «Discurso ante el Parlamento Australiano», *The White House*. Canberra, Australia. 17 de noviembre de 2011. https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament
[7] Disponible en: https://bidenwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2022/02/U.S.-Indo-Pacific-Strategy.pdf
[8] Disponible en: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2025/12/2025-National-Security-Strategy.pdf
[9] COLOMINA, C. «Las claves internacionales que van a marcar el año 2026», *Hora25 SER*. 2 de enero de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=elUiNXuYA_4

Este cambio de paradigma tiene el potencial de causar un nuevo cisma en Occidente. Aunque ahora no estemos asistiendo a una disputa de la autoridad pontificia entre papas, la UE y EE. UU. nunca habían caminado tan distantes.

Tras las operaciones en Venezuela e Irán y las declaraciones sobre la posible anexión de Groenlandia, podemos palpar una profunda divergencia de prioridades, percepciones y responsabilidades[10]. Como ha señalado abiertamente Kaja Kallas, la alta representante de la UE, «no vemos las cosas de la misma manera»[11].

Envuelta en una sensación de vulnerabilidad, la UE ha despertado para constatar, finalmente, que su relación bilateral con EE. UU. es asimétrica y enmascara profundas dependencias en el seno de la OTAN. Esta evolución obliga a la UE a plantearse su defensa desde cero, en un mar burocrático y en contra de su propia naturaleza política.

La pregunta es tan incómoda como inevitable: ¿han sido los europeos socios de EE. UU. o, más bien, vasallos de su protección?

¿Y la arquitectura de defensa de la UE?

La creciente incertidumbre exige examinar el conjunto de políticas, estructuras e instrumentos que permiten a la Unión actuar en materia de seguridad y defensa. Estas se encuentran en el Tratado de la Unión Europea[12] (TUE), dentro de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

La siguiente sección analiza el marco jurídico y los diferentes niveles funcionales.

Marco jurídico

La acción exterior europea se articula a través de la PESC, creada con el Tratado de Maastricht[13] (1993) y desarrollada en el título V del TUE (art. 21–41). A diferencia de otros ámbitos de integración, la PESC —que contempla asuntos como las relaciones

[10] SCHADLOW, N. «The real transatlantic divide is about more than Trump», *Financial Times*. 22 de abril de 2026. https://www.ft.com/content/e2fe4cce-d159-4d47-86c1-bc0bc1cdafbf
[11] KALLAS, K. «Who needs saving from whom?», *EU Debates*. Conferencia de Seguridad de Múnich, Alemania. 15 de febrero de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=fGhHEn9UCqM
[12] Disponible en: https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00013-00046.pdf
[13] Disponible en: https://www.boe.es/doue/1992/191/Z00001-00115.pdf

diplomáticas de la Unión o la imposición de sanciones internacionales— mantiene una naturaleza esencialmente intergubernamental.

Las resoluciones, por ejemplo, se adoptan por unanimidad en el Consejo para preservar la capacidad decisoria de los Estados miembros (EE. MM.). Esto refleja una realidad innegable: la política exterior sigue siendo una de las dimensiones más sensibles de la soberanía nacional.

Dentro de este marco, se formula la PCSD (art. 42–46 del TUE). Su origen suele situarse en la Declaración de Saint-Malo[14] (1998), cuando Francia y el Reino Unido señalaron la necesidad de dotar a la UE de una capacidad autónoma de acción ante crisis internacionales, con medios creíbles y estructuras de decisión propias.

Desde entonces, la PCSD se ha configurado como el principal brazo operativo de la PESC, permitiendo a la UE coordinar operaciones de gestión de crisis —tanto militares como civiles— fuera de su territorio. Las llamadas «misiones Petersberg» (art. 43 del TUE) abarcan tareas como el mantenimiento de la paz, la asistencia humanitaria o la estabilización de conflictos.

No se trata, por tanto, de un sistema concebido para la defensa territorial clásica, sino de un instrumento de «poder blando»[15] orientado a la proyección exterior.

El Tratado de Lisboa[16] (2007), que modificó el TUE y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea[17] (TFUE), también introdujo una cláusula de defensa mutua. El artículo 42.7 del TUE compromete a los EE. MM. a prestarse asistencia ante cualquier agresión armada en territorio comunitario.

Aunque esta disposición se asemeja a la lógica de una alianza defensiva, la UE carece de estructuras y medios realmente propios. Cada Estado miembro acaba decidiendo —unilateralmente— la naturaleza del amparo a prestar.

Lo mismo ocurre con el artículo 222 del TFUE, que contempla la solidaridad entre los EE. MM. frente a amenazas como el terrorismo, las catástrofes naturales o los ataques híbridos.

[14] Disponible en: https://www.cvce.eu/content/publication/2008/3/31/f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f/publishable_en.pdf
[15] NYE, J. «Soft power», *Foreign Policy,* 80, 153. 1990. https://doi.org/10.2307/1148580
[16] Disponible en: https://www.boe.es/doue/2007/306/Z00001-00271.pdf
[17] Disponible en: https://www.boe.es/doue/2010/083/Z00047-00199.pdf

Este entramado, sin embargo, queda incompleto sin abordar la relación con la OTAN, que continúa proporcionando la defensa colectiva del continente (art. 42.2 del TUE). En la práctica, la PCSD se ha desarrollado como un complemento —y no como un sustituto— de la Alianza Atlántica[18].

Dicha sinergia se articula mediante mecanismos de cooperación institucional en el ámbito de la gestión de crisis, como los Acuerdos Berlín Plus[19] (2003), y también a través de declaraciones conjuntas.

Niveles funcionales

En términos sencillos, este engranaje burocrático funciona a cuatro niveles: el político, el estratégico, el operativo y, en última instancia, el capacitante.

En primer lugar, a nivel político, el Consejo Europeo y el Consejo de la Unión Europea, junto con el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), establecen las prioridades fundamentales en política exterior. La Estrategia Global[20] (2016), presentada por la entonces alta representante, la italiana Federica Mogherini, ya instaba a los EE. MM. a fortalecer la posición de la UE en un entorno cada vez más competitivo.

Posteriormente, tras la invasión a Ucrania, la Brújula Estratégica[21] (2022) de Josep Borrell estableció un marco más «concreto y directamente aplicable»[22] para el desarrollo de capacidades militares, la mejora de la preparación operativa y el fortalecimiento de la industria de defensa europea[23]. Estos documentos, aunque no se encuentren en los tratados, orientan la aplicación de la PCSD.

A continuación, a nivel estratégico, se traducen las directrices políticas. La planificación de las misiones y operaciones recae sobre órganos como el Comité Político y de

[18] LAORGA, R., CORDOVA, R. & LÓPEZ, T. (eds.). *Seguridad y defensa. Los retos de la seguridad española y europea ante la nueva Comisión Europea* (1.ª ed.). Dykinson, S. L., 2025. http://www.jstor.org/stable/jj.38479288
[19] UNIÓN EUROPEA [UE]. (s. f.). *Cooperación con la OTAN*. EUR-Lex. https://eur-lex.europa.eu/ES/legal-content/summary/cooperation-with-nato.html
[20] Disponible en: https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
[21] Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
[22] BORRELL FONTELLES, J. «La nueva Europa de la Defensa y la Brújula Estratégica», Ministerio de Defensa. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), Madrid, España, 2022. https://www.defensa.gob.es/Galerias/main/la_nueva_europa_defensa_y__brujula_estrategica.pdf
[23] KNEZOVIĆ, S. & DUIĆ, D. «The EU's Strategic Compass – Anything new for the EU's CSDP?», *Zeitschrift Für Europarechtliche Studien*, 26(2). 2023, 219-238. https://doi.org/10.5771/1435-439x-2023-2-219

Seguridad[24] (COPS), conformado por los embajadores permanentes; el Comité Militar de la Unión Europea[25] (CMUE), el máximo órgano militar consultivo del COPS, integrado por los jefes de Estado Mayor de la Defensa de los respectivos EE. MM.; y el propio Estado Mayor de la Unión Europea[26] (EMUE), la fuente de conocimiento militar dentro del SEAE.

En tercer lugar, a nivel operativo, hemos de hablar del propio desarrollo de las «misiones Petersberg». Actualmente, la UE mantiene alrededor de 20 en terceros países de Europa, África y Oriente Medio, con unos 4.000 efectivos[27].

Entre ellas, destacan la operación naval EUNAVFOR Atalanta, lanzada en 2008 para combatir la piratería en el océano Índico[28]; la misión de entrenamiento militar EUTM Somalia[29]; o la misión civil EULEX Kosovo, orientada al fortalecimiento del Estado de derecho en los Balcanes Occidentales[30].

En esencia, a nivel operativo, se comprueba que la PCSD tiene un carácter eminentemente expedicionario, en tanto que se ocupa de promover la seguridad y fomentar el desarrollo fuera de nuestras fronteras.

Finalmente, la arquitectura se completa con el nivel capacitante, a través de instrumentos destinados a reforzar la autonomía estratégica. La Agencia Europea de Defensa[31] (AED), por ejemplo, es un foro de cooperación entre los EE. MM. para estimular el desarrollo tecnológico y militar.

En este sentido, para fortalecer la industria de defensa, el Fondo Europeo de Defensa[32] (FED) pretende financiar la colaboración en I+D. También destaca la Cooperación

[24] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2001/78/PESC», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0078
[25] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2001/79/PESC», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0079&qid=1776698254892
[26] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2001/80/PESC», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2001. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001D0080&qid=1776698487862
[27] SERVICIO EUROPEO DE ACCIÓN EXTERIOR [SEAE]. *Misiones y Operaciones*. SEAE. 2026, febrero. https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en?utm_source=chatgpt.com#11930
[28] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2024/3186/PESC» *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202403186
[29] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2010/197/PESC», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2010. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32010D0197
[30] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2008/814/PESC», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2008. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008D0814
[31] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2011/411/PESC», *Diario Oficial de la Unión Europea.* 2011. *https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0411*
[32] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA y PARLAMENTO EUROPEO. «Reglamento 2021/697/UE», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2021. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0697

Estructurada Permanente[33] (PESCO), lanzada en 2017 como un mecanismo de integración avanzada al que se han sumado veintiséis EE. MM. (art. 42.6 y 46 del TUE y Protocolo n.º 10[34]).

Las partes se comprometen —voluntariamente— a desarrollar capacidades militares de forma conjunta, coordinar inversiones y mejorar la interoperabilidad de sus fuerzas armadas (FF. AA.). Más recientemente, iniciativas de la Comisión, como el *Libro Blanco sobre el futuro de la defensa europea*[35] (2025) y su Plan Rearmar Europa (2025), contemplan movilizar hasta 800.000 millones de euros en un horizonte de cuatro años para minimizar dependencias externas[36].

La Europa de la defensa no existe

En definitiva, aunque haya un entramado institucional que promueva la cooperación entre los EE. MM. a nivel industrial, no podemos —ni debemos— hablar de una arquitectura de defensa europea. La Unión no constituye una alianza militar y, pese a lo que pueda sugerir su nombre, la PCSD tampoco es común ni se ocupa de la defensa tradicional. Esencialmente, se centra en la gestión de crisis en el exterior y se sustenta en contribuciones voluntarias, ya que no existen mecanismos que garanticen el compromiso de los EE. MM.

Por tanto, en el contexto geopolítico actual, cabe preguntarse si es efectivo supeditar la seguridad a la acción exterior, guiarse por mecanismos voluntarios e intergubernamentales y relegar la defensa a la OTAN.

Principales limitaciones

Por muy sofisticada que parezca, la UE presenta limitaciones estructurales que condicionan su autonomía estratégica. Estas barreras —políticas, industriales y

[33] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. «Decisión 2017/2315/PES», *Diario Oficial de la Unión Europea*. 2017. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315

[34] Disponible en: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0023.01/DOC_4&format=PDF

[35] Disponible en: https://commission.europa.eu/document/download/e6d5db69-e0ab-4bec-9dc0-3867b4373019_en?filename=White%20paper%20for%20European%20defence%20%E2%80%93%20Readiness%202030.pdf

[36] De los 800.000 millones, 650.000 corresponden a margen fiscal adicional que permite aumentar el gasto en defensa (en torno al 0,375 % del PIB anual) sin computar a efectos de déficit (3 %), mientras que el resto (150.000 millones) son préstamos reembolsables. El esfuerzo recae sobre los EE. MM.

técnicas— explican por qué la Unión continúa —y continuará— dependiendo de la protección estadounidense.

Limitaciones políticas

El primer factor que nos impide avanzar hacia una verdadera defensa territorial es la falta de voluntad política. Paradójicamente, la propia estructura de la UE y la ausencia de una cultura estratégica común producen una parálisis sistémica.



Figura 1. Las tres principales autoridades de la UE. De izquierda a derecha: Ursula von der Leyen, presidenta de la Comisión; Antonio Costa, presidente del Consejo Europeo; y Kaja Kallas, alta representante.
Fuente: Bendo (2026)[37].

En cuanto a la estructura, Kaja Kallas se enfrenta a un cargo políticamente complejo[38], pues no tiene competencias ejecutivas directas sobre los EE. MM. y su autoridad depende del consenso del Consejo. Y, aunque en la última legislatura se incorporó un comisario de Defensa y Espacio al Colegio para supervisar los programas industriales del nivel capacitante, Kubilius es un «rey sin reino»[39]. Según los tratados, la Comisión desempeña un papel muy limitado en lo que a la seguridad y defensa respecta.

[37] BENDO, D. «Videoconferencia con líderes de Oriente Medio», *Servicio Audiovisual del Consejo Europeo*. 2026. https://audiovisual.ec.europa.eu/en/media/photo/P-069223
[38] BARIGAZZI, J. «The 5 hardest jobs in Brussels», *POLITICO*. 26 enero de 2026. https://www.politico.eu/article/5-hard-jobs-brussels-mark-rutte-paula-pinho-kaja-kallas-balint-odor-maros-sefcovic/
[39] ERLANGER, S. & GROSS, J. «Europe's new defense chief: 'A king without a kingdom'?», *The New York Times*. 20 de septiembre de 2024. https://www.nytimes.com/2024/09/20/world/europe/defense-commissioner-military-ukraine-russia.html

Además, en semejante entramado supranacional, la unanimidad limita el potencial de la PESC, cuya coordinación también se ve bloqueada por disputas institucionales y conflictos de liderazgo[40]. Prueba de ello es el veto recurrente de Orbán a paquetes de apoyo a Ucrania y sanciones contra Rusia[41].

Como ya intuía Kissinger, antiguo secretario de Estado de EE. UU., dentro de la propia UE es difícil identificar un interlocutor único, competente y autorizado, alguien a quien llamar directamente. Todo ello explica que, incluso ante crisis externas, la Unión sea incapaz de tomar decisiones rápidas o unificadas.

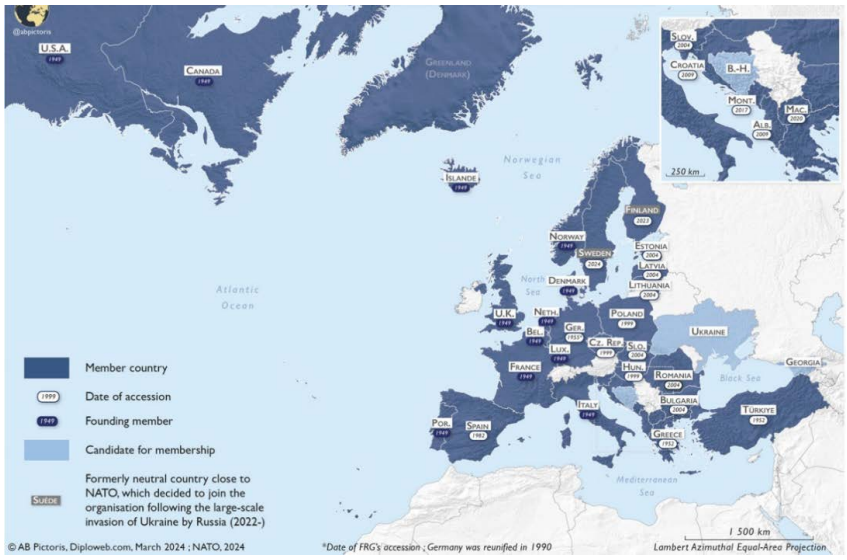


Figura 2. Miembros de la OTAN. Fuente: Verluise (2024)[42].

Sobre el mapa, la situación se complica aún más, ya que no todos los miembros de la OTAN pertenecen a la UE —como Turquía, Noruega o el Reino Unido— y, viceversa, hay EE. MM. de la UE —Austria o Irlanda, por ejemplo— que permanecen neutrales.

En la práctica, también existe cierta cacofonía estratégica: mientras que algunos países de Europa oriental ven a Rusia como una amenaza existencial por su frontera y abogan

[40] BARIGAZZI. *Op. cit.*, p. 9.
[41] LIBOREIRO, J. «EU approves €90 billion loan for Ukraine after Hungary lifts controversial veto», *Euronews*. 23 abril de 2026. https://www.euronews.com/my-europe/2026/04/23/eu-approves-90-billion-loan-for-ukraine-after-hungary-lifts-controversial-veto
[42] VERLUISE, P. «The North Atlantic Treaty Organisation Map», *Diploweb AB Pictoris*. Julio de 2024. https://www.diploweb.com/Map-The-North-Atlantic-Treaty-Organisation-NATO-in-2024.html

por el vínculo transatlántico, los del sur parecen prestar más atención a la inestabilidad en el Sahel y los flujos migratorios del Mediterráneo[43].

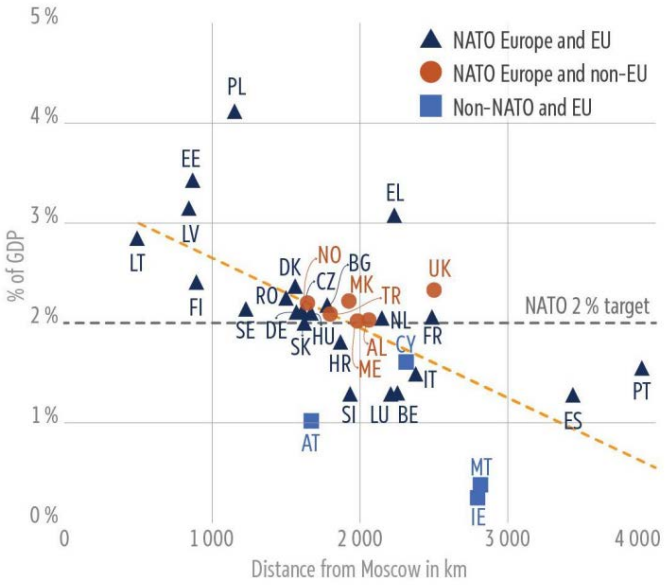


Figura 3. Gasto en defensa (% PIB) en 2024 por país, según la distancia de su capital a Moscú (km). Fuente: Clapp *et al.* (2025)[44].

En definitiva, como las decisiones formales en el ámbito de la defensa siguen correspondiendo a los EE. MM., la UE no llega a ser un actor global. Para articular una planificación estratégica más coherente, conviene avanzar hacia mayorías cualificadas y crear un Consejo de Ministros de Defensa de la Unión Europea, como ya planteó España durante su presidencia rotatoria del Consejo en 2010[45].

Para construir una cultura estratégica común y conseguir mayor autonomía, se necesitan consensos más sólidos.

[43] BORRELL FONTELLES, J. *Europa a las riendas de su seguridad*. I Jornadas Geopolíticas del IEEE. Segovia, La Granja de San Ildefonso, marzo de 2025. https://www.defensa.gob.es/documents/2073105/3090998/JG2025.pdf/4f4c39cf-1b18-3ebd-9e6d-3a137bcdd531?t=1765876872146

[44] CLAPP, S., HÖFLMAYER, M., LAZAROU, E. & PARI, M. «ReArm Europe Plan/Readiness 2030 Briefing», *European Parliamentary Research Service*. 2025. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/769566/EPRS_BRI(2025)769566_EN.pdf

[45] GONZÁLEZ BONDIA, A. & JENNE, N. «Entre la iniciativa y la pérdida de competencias: la nueva Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD)», *La presidencia española de la Unión Europea (2010)*. 2010, pp. 99-105. https://obs-europa.eu/wp-content/uploads/2017/03/barbc3a9-2010-entre-la-irrelevancia-internacional-y-el-aprendizaje-institucional-la-presidencia-espac3b1ola-de-la-unic3b3n-europea-1.pdf

Limitaciones industriales

La falta de coordinación y cooperación industrial constituye el segundo gran obstáculo.

En ausencia de una verdadera voluntad política común, los EE. MM. continúan invirtiendo en defensa de manera autónoma, con visión nacional, duplicando esfuerzos y generando ineficiencias significativas. Muchas inversiones se destinan a sistemas incompatibles entre sí, lo que dificulta la interoperabilidad y encarece el mantenimiento[46].

A título ilustrativo, mientras que EE. UU. cuenta con 33 sistemas de armas diferentes, los países europeos utilizan alrededor de 179, quintuplicando ese número[47].

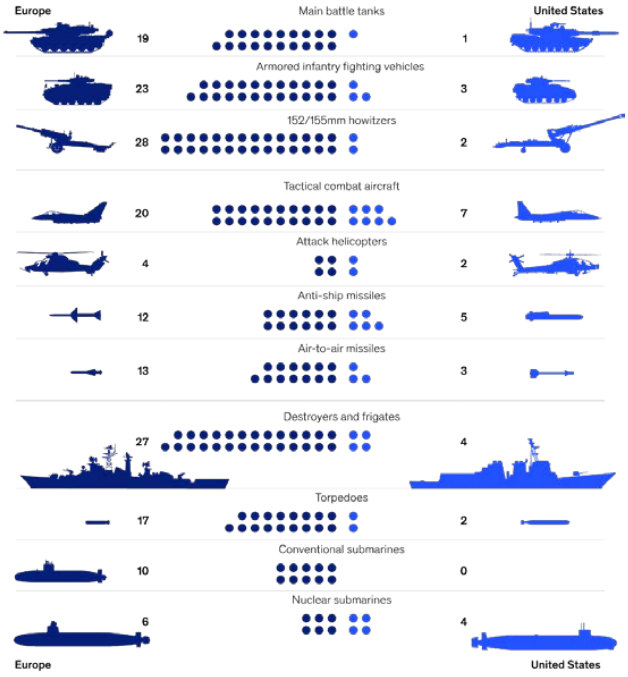


Figura 4. Sistemas de armas de Europa (179, izquierda) y EE. UU (33, derecha). Nota: datos derivados del International Institute for Strategic Studies (IISS). Fuente: Chinn *et al.* (2024)[48].

[46] SÁNCHEZ MARTÍN, P. *La industria de la defensa europea: retos, oportunidades y perspectivas.* Documento de Análisis IEEE 20/2026. 20 de febrero de 2026. https://www.defensa.gob.es/ceseden/-/ieee/industria-defensa-europea-2026

[47] CHINN, D. *et al.* «Innovation and efficiency: Increasing Europe's defense capabilities», *McKinsey & Company*. 2024. https://www.mckinsey.com/industries/aerospace-and-defense/our-insights/innovation-and-efficiency-increasing-europes-defense-capabilities#/

[48] Ibíd.

En este escenario poco favorable a la cooperación, parece razonable que la *Estrategia Industrial Europea de Defensa*[49] (EDIS) proponga a los EE. MM. adquirir —de manera conjunta— al menos el 40 % de su equipamiento militar para el año 2030.

Este tipo de decisiones fragmentadas se refleja, por ejemplo, en la dificultad de alcanzar consensos dentro de la PESCO. Siendo un instrumento potencialmente capaz, muchos de estos proyectos acaban centrándose en capacidades modestas, no abordan las grandes cuestiones —como el transporte, el escudo antimisiles o la inteligencia— y su ejecución se ve limitada por motivaciones nacionales[50]. Tanto es así que el antiguo presidente de la Comisión, Jean-Claude Juncker, llegó a calificar a la PESCO como «la bella durmiente»[51].

El abuso del artículo 346 del TFUE, que permite a los EE. MM. invocar excepciones al mercado interior de defensa por razones de seguridad nacional, amplifica esta ineficiencia[52]. Así, el gasto militar de los EE. MM. es alto en términos absolutos —y equiparable al de otras potencias—, pero bajo en impacto, ya que se invierte más en cantidad que en coordinación.

Además, durante décadas, parte de la producción industrial en sectores estratégicos fue progresivamente externalizada en busca de menores costes y mayor eficiencia en las cadenas de suministro globales[53]. Si bien este modelo resultó eficaz, a nivel europeo fue ineficiente y generó dependencias logísticas que hoy limitan la capacidad de reacción de la UE en un entorno cada vez más competitivo[54].

[49] COMISIÓN EUROPEA. *Una primera Estrategia Industrial de Defensa y un nuevo Programa de la Industria de Defensa para mejorar la preparación y la seguridad de Europa*. 5 de marzo de 2024. https://defence-industry-space.ec.europa.eu/edis-joint-communication_en

[50] MARTÍ SEMPERE, C. «Una revisión de la Colaboración Estructurada Permanente», *Real Instituto Elcano*. 6 de mayo de 2024. https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/una-revision-de-la-colaboracion-estructurada-permanente/

[51] JUNCKER, J.-C. «The Sleeping Beauty of the Lisbon Treaty», *Twitter/X*. 11 de diciembre de 2017. https://x.com/junckereu/status/940175532196589568?lang=en

[52] DESCALZO GONZÁLEZ, A. «La contratación pública en Defensa y el artículo o 346 del TFUE», *La Razón*. 10 de octubre de 2025. https://www.larazon.es/economia/contratacion-publica-defensa-articulo-346-tfue_2025101068e884fee81f41796942700a.html

[53] DELL'ANNA, A. & BECQUET, L. «La externalización destruye tres veces más empleo del que crea en la UE», *Euronews*. 8 de enero de 2026. https://es.euronews.com/my-europe/2026/01/08/externalizacion-destruye-empleo-crea-ue

[54] SÁNCHEZ MARTÍN. *Op. cit.*, p. 12.

A este respecto, el primer ministro belga, De Wever, apuntó que la dependencia energética de Rusia, manufacturera de China y militar de EE. UU. nos convierte en «esclavos»[55].

En conjunto, mientras estas ineficiencias persistan, la autonomía estratégica europea difícilmente podrá materializarse.

Limitaciones técnicas

La fragmentación de capacidades descrita tiene una consecuencia estratégica directa: refuerza la dependencia estructural de la OTAN y, en última instancia, de Washington.

La evolución del gasto en defensa de los EE. MM. refleja que, tras décadas de descenso sostenido disfrutando de los «dividendos de la paz»[56], la inversión únicamente habría vuelto a repuntar de forma significativa a partir de 2022, como consecuencia directa de la invasión rusa de Ucrania. Este punto de inflexión, sin embargo, no altera el hecho de que Europa depende de capacidades fundamentales, como la disuasión nuclear, la inteligencia o determinadas estructuras de mando operativo.

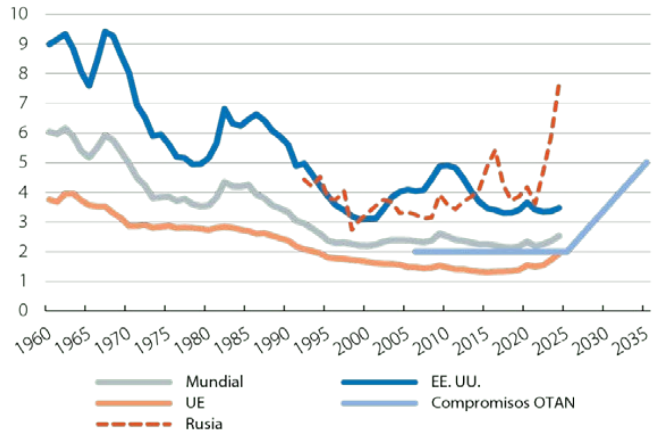


Figura 5. Gasto global en defensa y compromisos OTAN. Nota: datos derivados del Banco Mundial y Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) a partir de la definición de la OTAN.
Fuente: Martínez Turégano (2025)[57].

[55] DE WEVER, B. «Redefining Europe's Place in the World», *Reuters*. World Economic Forum, Davos, Suiza. 20 de enero de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=RHSML4Y3grc
[56] BERMÚDEZ, Á. «Dividendos de la paz: cómo se benefició Europa con el fin de la Guerra Fría y cuánto deberá invertir ahora en defens», *BBC News Mundo*. 17 de marzo de 2025. https://www.bbc.com/mundo/articles/cx2gk6ve85jo
[57] MARTÍNEZ TURÉGANO, D. «Un 5% del PIB en defensa: ¿por qué?, ¿para qué?, ¿es factible?», *CaixaBank Research*. 28 de agosto de 2025. https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/sector-publico/5-del-pib-defensa-factible#footnote__B7EKZ3Kz37UQViSep9rOYU7fFXk4LMLVu0Izi0YPo_mrlHJ1Xgb3BR

Más aún, dentro de los actuales marcos fiscales resulta difícil financiar ese aumento repentino. Pese a los esfuerzos de la Comisión por ofrecer flexibilidad, los presupuestos nacionales siguen estructurados en torno a amplios sistemas de bienestar —pensiones, sanidad o educación— que concentran la mayor parte del gasto público. Reorientarlos hacia la defensa implica, pues, decisiones políticamente costosas[58].

En este contexto, algunos EE. MM. han planteado recurrir a la emisión de deuda, tanto nacional como eventualmente común, siguiendo precedentes como la pandemia[59]. Básicamente, incluso cuando existe consenso sobre la necesidad de reforzar las capacidades militares, la cuestión de su financiación resulta compleja.

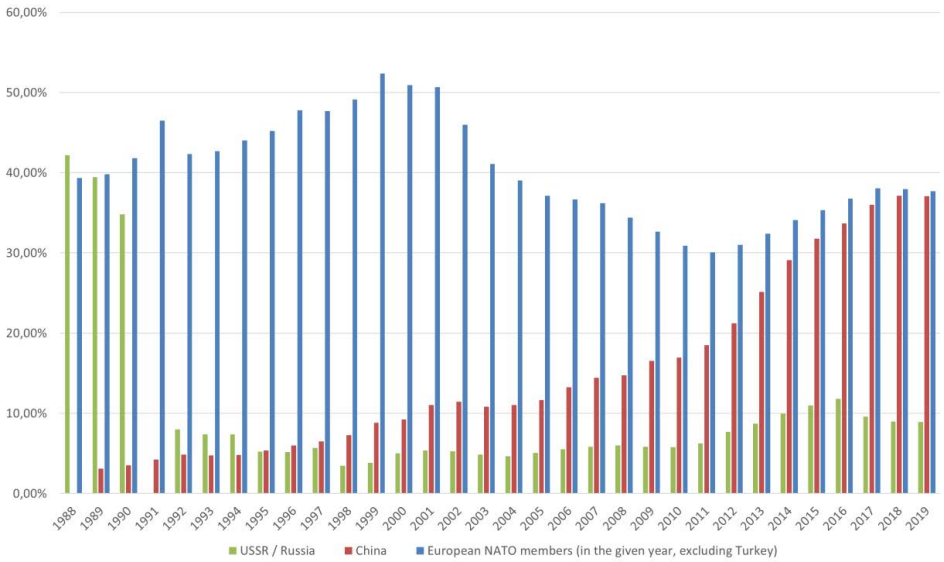


Figura 6. Presupuesto militar como porcentaje del gasto militar estadounidense (1988-2019). Nota: datos derivados del SIPRI. Fuente: Winston (2020)[60].

A esto se suma que EE. UU., con una contribución superior al billón de dólares anual, representa dos tercios del presupuesto total de la OTAN[61, 62], sin embargo, la magnitud

[58] METSOLA, R. *Diálogo con la presidenta del Parlamento Europeo*. CaixaForum Madrid. 3 de febrero de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=CF1lhcdLhgM

[59] RECACHA, V. «España propone un "instrumento común" en la UE para acelerar la subida del gasto en defensa», *The Objective*. 12 de abril de 2025. https://theobjective.com/economia/2025-04-12/gobierno-propone-instrumento-financiero-ue/

[60] WINSTON. «Military budget as % of USA military expeditures», *Wikipedia*. Agosto de 2020. https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e7/Military_budget_in_%25_of_USA_military_expeditures_1988-2019.svg

[61] ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE [OTAN]. *Defence Expenditure of NATO Countries (2014-2025)*. 2025. https://www.nato.int/content/dam/nato/webready/documents/finance/def-exp-2025-en.pdf

[62] MERINO, Á. «El gasto en defensa de los países de la OTAN», *El Orden Mundial*. Octubre de 2025. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/gasto-defensa-paises-otan/

de esta brecha queda reflejada en la evolución comparada del gasto militar internacional. Su hegemonía financiera se traduce en una ventaja tecnológica decisiva.

Esto explica que, incluso cuando los EE. MM. aumentan su inversión militar, buena parte de esos recursos termine canalizándose hacia la adquisición de equipamiento desarrollado por la industria estadounidense[63]. El régimen ITAR (International Traffic in Arms Regulations), un conjunto de normativas del Gobierno de EE. UU., agrava esta dependencia al condicionar el uso de sistemas militares europeos que incorporan tecnología estadounidense[64].

De hecho, EE. UU. es el proveedor de hasta el 60 % de las armas comunitarias[65], un peso ciertamente elevado para un socio que ha devenido tan impredecible.

Elevar el gasto de defensa hasta el 5 % del PIB para aliviar al «contribuyente estadounidense»[66] refleja, asimismo, una transformación del vínculo transatlántico. Para líderes como Pedro Sánchez, por ejemplo, este objetivo presupuestario es «arbitrario»[67].

Y si Macron ya declaraba la «muerte cerebral»[68] de la OTAN, el temor al denominado *decoupling*, a una eventual desvinculación de EE. UU., se ha agudizado en las últimas semanas[69]. En una conferencia en Washington, Trump criticó que algunos aliados «no están dispuestos»[70] a asumir mayores responsabilidades pese a haber sido «protegidos durante décadas»[71].

A raíz de sus amenazas sobre Groenlandia y la negativa de los europeos a involucrarse en Irán, Josep Borrell explica que la Alianza podría estar entrando en una etapa de

[63] MEJINO-LÓPEZ, J. & WOLFF, G. B. «Europe's dependence on US foreign military sales and what to do about it», *Bruegel*, *27*. 2025. https://www.bruegel.org/sites/default/files/2025-10/PB%2027_6.pdf
[64] FIOTT, D. «The poison pill: EU defence on US terms?», *European Union Institute For Security Studies (EUISS)*. 2019. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/7%20US-EU%20defence%20industries.pdf
[65] MERINO, Á. «Las empresas de armas más grandes del mundo», *El Orden Mundial*. 15 de mayo de 2024. https://elordenmundial.com/mapas-y-graficos/empresas-armas-mas-grandes-mundo/
[66] TRUMP, D. *Remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg and US President Donald Trump during their meeting in the Oval Office of the White House*. Washington D. C., EE. UU. Abril de 2019. https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2019/04/02/remarks
[67] SÁNCHEZ, P. «The Only European Leader Defying Trump?», *The Rest Is Politics: Leading*. 16 de marzo de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=bEzKyw2rbhs&t=4s
[68] MACRON, E. «NATO is becoming brain-dead», *The Economist*. 7 de noviembre de 2019. https://www.economist.com/europe/2019/11/07/emmanuel-macron-warns-europe-nato-is-becoming-brain-dead
[69] VINOCUR, N. & SHEFTALOVICH, Z. «Europe begins its slow retreat from US dependence», *POLITICO*. Febrero de 2026. https://www.politico.eu/article/europe-begins-retreat-united-states-dependence-donald-trump-rocks-transatlantic-relationship/
[70] TRUMP, D. *President participates in a Lunch with the Trump Kennedy Center Board Members*. Washington D. C., EE. UU. 16 de marzo de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=LseQ1ecp-ZM
[71] Ibíd.

«hibernación»[72]. Así, se mantendrían las estructuras formales, pero se perdería impulso político por la destrucción de la confianza mutua.

La defensa del continente descansa, por tanto, sobre un liderazgo norteamericano incierto y difícilmente sustituible a corto plazo. Además, las iniciativas destinadas a reforzar la autonomía estratégica europea son un rompecabezas presupuestario y pueden agravar la dependencia de EE. UU. indirectamente.

Las limitaciones se retroalimentan y perpetúan la dependencia

En última instancia, la UE enmascara tres limitaciones estructurales. Este escenario puede sintetizarse en un círculo vicioso, por el cual la ausencia de voluntad política y de una cultura estratégica común impide la integración industrial y empuja a los EE. MM. a adquirir capacidades de forma aislada, frecuentemente recurriendo al mercado estadounidense. La falta de una base tecnológica común y soberana refuerza la necesidad del paraguas de la OTAN y desalienta, de vuelta, el debate europeo. En esencia, dichas limitaciones son causa y consecuencia de nuestra dependencia estratégica.

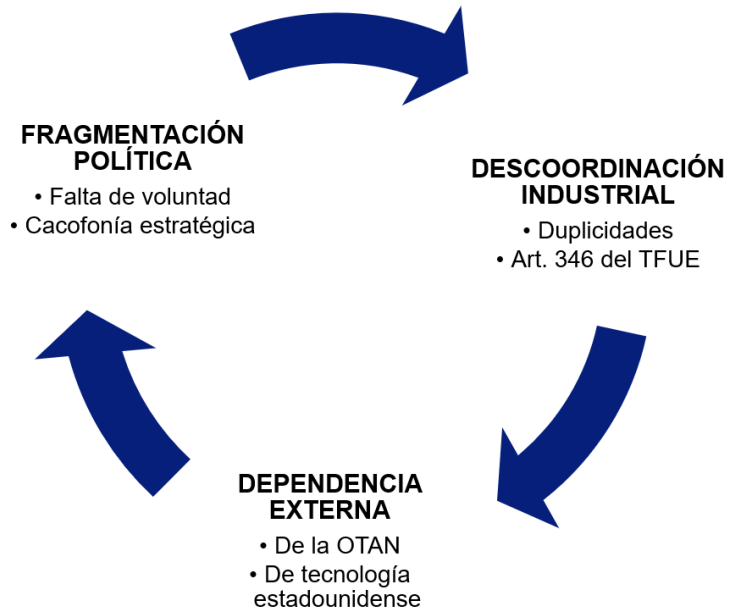


Figura 7. Círculo vicioso de la defensa de la UE. Fuente: elaboración propia.

[72] BORRELL FONTELLES. *Op. cit.*, p. 11.

Bajo esta lógica de retroalimentación, la UE se asemeja a un protectorado estadounidense y se aleja de la relevancia geopolítica. Como señala el italiano Mario Draghi, poseemos suficiente capital para ser un actor autónomo, pero no somos capaces de organizarnos, de traducir ese potencial en influencia real[73].

En cualquier caso, en un contexto de «policrisis»[74], el modelo actual resulta anacrónico y los ciudadanos estarían llamando a la Unión a reforzar su posición en el mundo[75]. Sin un giro que rompa este ciclo, esa pretendida autonomía estratégica seguirá siendo —en el mejor de los casos— una aspiración retórica.

El dilema estratégico europeo: posibles escenarios

El diagnóstico anterior plantea un dilema estratégico difícil de eludir. Si la estructura actual reproduce la dependencia de EE. UU., la UE debe decidir hasta qué punto está dispuesta a transformar su modelo. Esta situación obliga a repensar el equilibrio entre la integración, la soberanía y la OTAN.

Las soluciones que se barajan pueden ordenarse según su grado de ambición: en el extremo más federal, se encuentra la propuesta de crear un verdadero ejército europeo, lo que implicaría una defensa común plenamente integrada; en posiciones intermedias, aparecen fórmulas institucionales para mejorar la coordinación entre los EE. MM.; y, finalmente, existen alternativas más pragmáticas orientadas a reforzar capacidades concretas dentro de las instituciones actuales.

La respuesta federal, un ejército europeo

La propuesta más ambiciosa para resolver las limitaciones estructurales consiste en avanzar hacia una verdadera defensa común, culminando el proceso de integración con la creación de un ejército europeo. Desde una perspectiva federalista, esta solución resulta lógica: disponer de FF. AA. propias, un mando único y una doctrina compartida

[73] DRAGHI, M. *The future of European competitiveness*. 2024. https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/draghi-report_en#paragraph_47059
[74] JUNCKER, J.-C. *Speech at the Annual General Meeting of the Hellenic Federation of Enterprises (SEV)*. Atenas, Grecia. 21 de junio de 2016. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_16_2293
[75] COMISIÓN EUROPEA. *Eurobarómetro: Encuesta de primavera del 2025 del Parlamento Europeo*. Septiembre de 2025. https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3572?etrans=es

permitiría a la UE superar la fragmentación, generar economías de escala y alcanzar una capacidad real de disuasión.

Sin embargo, esta opción plantea obstáculos políticos y estratégicos de enorme magnitud. La creación de unas FF. AA. europeas exigiría una cesión de soberanía sin precedentes y, sin duda, requeriría una reforma profunda del TUE, algo difícilmente alcanzable en un sistema que sigue funcionando por unanimidad.

Además, las diferentes culturas estratégicas, la diferente percepción de las amenazas y la existencia de países tradicionalmente neutrales complican cualquier intento de integración militar plena. Dentro de la propia OTAN, voces como la del secretario general ya han advertido que la creación de estructuras militares paralelas es utópica, generaría duplicidades y acabaría debilitando la coherencia del sistema europeo[76].

A estas dificultades se suman problemas prácticos de gran calado. Las FF. AA. de los distintos países europeos operan sistemas de armas y procedimientos administrativos muy distintos[77]. La interoperabilidad es mejorable y la movilidad militar dentro del propio continente continúa enfrentándose a barreras burocráticas que, en algunos casos, retrasan durante semanas el traslado de equipamiento pesado entre países[78].

Incluso si estas dificultades logísticas pudieran resolverse, persistiría una cuestión fundamental: la disuasión nuclear en el espacio euroatlántico, actualmente garantizada por EE. UU. en el marco de la OTAN[79]. Francia, el único Estado miembro de la UE con capacidad nuclear, mantiene una disuasión independiente, al margen de los mecanismos aliados.

Si bien se ha planteado la posibilidad de ampliar eventualmente su cobertura al conjunto del continente, surgen dudas sobre su viabilidad[80]. ¿Estaría Macron verdaderamente

[76] RUTTE, M. *Remarks by NATO Secretary General at the meeting of the European Parliament's Committee On Foreign Affairs (AFET) And Committee On Security And Defence (SEDE)*. Bruselas, Bélgica, 26 de enero de 2026. https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2026/01/26/remarks-by-nato-secretary-general-mark-rutte-at-the-meeting-of-the-european-parliaments-committee-on-security-and-defence

[77] CARDERO OZARÍN, D. «Los tres pecados que impiden hablar de un ejército europeo», *Revista Ejército*, *998*. 2025, 60-65. https://ejercito.defensa.gob.es/Galerias/multimedia/revista-ejercito/2025/998/accesible/998-revista-ejercito.pdf

[78] Disponible en: https://transport.ec.europa.eu/news-events/news/commission-moves-towards-military-schengen-and-transformation-defence-industry-2025-11-19_en?prefLang=es

[79] ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE [OTAN]. *Deterrence and Defence Posture Review*. 12 de mayo de 2012. https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2012/05/20/deterrence-and-defence-posture-review

[80] MACRON, E. *Discours du Président de la République sur la dissuasion nucléaire de la France*. Île-Longue, Francia. 2 de marzo de 2026. https://uk.diplomatie.gouv.fr/fr/discours-du-president-sur-la-dissuasion-nucleaire

dispuesto a nuclearizar Europa o a sacrificar París por Riga? Es más, se necesitaría una autoridad política clara que ordenara el uso de la fuerza, y la UE actualmente carece de ese centro de decisión.

Por estas razones, aunque esta idea pudiera representar la solución política más coherente, también constituye la más ambiciosa e inverosímil. La discusión sobre su viabilidad revela, en última instancia, el dilema europeo: avanzar hacia una integración mucho más profunda o aceptar que la autonomía continúe organizada en torno a veintisiete ejércitos «bonsáis»[81] y la OTAN.

La respuesta intermedia, un Consejo de Seguridad Europeo

Bruselas, naturalmente, ha empezado a explorar fórmulas intermedias que no exijan la integración militar plena. Entre ellas, destaca la creación de un Consejo de Seguridad Europeo, idea introducida en el debate político por la entonces canciller alemana Angela Merkel[82]. Aunque esta iniciativa nunca llegó a institucionalizarse, continúa siendo una de las más citadas cuando se busca reforzar la cooperación sin reformar radicalmente los tratados. El propio comisario de Defensa y Espacio ha recalcado que «esto es exactamente lo que necesitamos»[83].

La lógica que inspira esta propuesta es relativamente sencilla: si una de las principales limitaciones de la PESC y la PCSD reside en la dificultad de tomar decisiones entre veintisiete EE. MM. con percepciones estratégicas distintas, un órgano más reducido podría facilitar la coordinación en momentos de crisis. Este Consejo, inspirado parcialmente en el modelo de las Naciones Unidas y el grupo E5[84], funcionaría como una instancia permanente de un grupo de países —probablemente aquellos con mayores capacidades militares o mayor peso político— con el objetivo de definir posiciones

[81] BORRELL FONTELLES, J. «Foreign interventions and the future of European defence», *European Union External Action Service [EEAS]*. 27 de agosto de 2022. https://www.eeas.europa.eu/eeas/foreign-interventions-and-future-european-defence_en

[82] MERKEL, A. *Discurso ante el Parlamento Europeo*. Estrasburgo, Francia, 13 de noviembre de 2018. https://www.bundesregierung.de/breg-en/service/archive/speech-by-federal-chancellor-angela-merkel-to-the-european-parliament-strasbourg-13-november-2018-1550688

[83] KUBILIUS, A. *Europe under pressure*. Folk och Försvar National Conference, Estocolmo, Suecia. 11 de enero de 2026. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/en/speech_26_69/SPEECH_26_69_EN.pdf

[84] BURZEC, M. «El grupo E5 se reúne en Polonia para garantizar la unidad y la seguridad en Europa», *Euronews*. 20 de febrero de 2026. https://es.euronews.com/2026/02/20/grupo-e5-se-reune-en-polonia-garantizar-unidad-y-seguridad-europa

comunes, articular respuestas y ofrecer una dirección más clara a las iniciativas europeas en materia de seguridad y defensa.

Desde una perspectiva institucional, esta solución presenta varias ventajas. En primer lugar, sería relativamente viable, ya que no exige la creación de nuevas FF. AA. ni una cesión sustancial de soberanía. Y, en segundo lugar, podría mejorar significativamente la gobernanza europea, permitiendo que un grupo más reducido de líderes adopte decisiones con mayor rapidez. Un organismo de este tipo también podría aglutinar a actores externos a la propia Unión, como el Reino Unido —una de las principales potencias militares del continente —o Turquía.

No obstante, esta propuesta también se topa con barreras significativas. La primera sería su potencial impacto sobre la cohesión política de la UE. Se podría reforzar la percepción de una Europa de múltiples velocidades en la que un núcleo reducido de países toma decisiones estratégicas, mientras que otros quedan relegados a un papel secundario. Aunque esta lógica de integración diferenciada ha sido defendida por varios responsables políticos, también generaría tensiones en un proyecto que se fundamenta, al menos formalmente, en la igualdad entre EE. MM.

A este respecto, la segunda crítica se refiere a la legitimidad de las decisiones adoptadas en formato restringido. Si bien la unanimidad dentro de la política exterior europea suele ser criticada por su lentitud, también garantiza que todos los países tengan la misma voz en asuntos que conciernen a su soberanía inmediata. Sustituirla por mecanismos más flexibles podría mejorar la eficacia, pero —en cierta medida— reduciría la legitimidad de las resoluciones entre aquellos excluidos del núcleo decisorio.

En consecuencia, el Consejo de Seguridad Europeo representa una solución intermedia entre la ambición federal de un ejército europeo y el mantenimiento del *statu quo* actual. Esta vía no resolvería todas las limitaciones estructurales, pero sí podría contribuir a mejorar la coordinación en el corto plazo.

La respuesta pragmática, la autonomía dentro de la OTAN

Frente a propuestas más ambiciosas, existe una tercera alternativa más pragmática: reforzar el pilar europeo en la OTAN para alcanzar cierta autonomía. La transformación parece más viable —y progresiva— dentro de los márgenes existentes, pues exige

reconfigurar un complejo entramado institucional, industrial y militar concebido para externalizar la defensa.

Como ha señalado el dirigente alemán Friedrich Merz en la Conferencia de Seguridad de Múnich, nuestra sumisión fue «autoinfligida»[85] y, por tanto, ha de corregirse con mayor voluntad política. El propio Mark Rutte ha alabado este «verdadero cambio de mentalidad»[86] en Europa. Entre las iniciativas más relevantes al efecto, destacan el desarrollo de una industria de defensa europea más integrada, el impulso de programas de compras conjuntas, la búsqueda de una menor dependencia tecnológica de terceros en ámbitos estratégicos o, incluso, el fortalecimiento de las estructuras operativas europeas para poder dirigir operaciones militares.

Asimismo, sería necesario seguir mejorando la interoperabilidad entre las FF. AA. nacionales, estandarizar los sistemas de armas y simplificar los procedimientos logísticos.

Para superar los bloqueos institucionales, cohesionar la acción de la UE y la OTAN y romper este círculo vicioso de dependencia, se deben buscar fórmulas de cooperación más flexibles[87]. Un modelo basado en coaliciones de voluntarios —similar al que se ha desarrollado con la Eurozona o en el apoyo a Ucrania— permitiría que distintos países participasen en iniciativas concretas según sus capacidades y voluntad. Aunque este enfoque consolidaría una lógica de participación variable, Javier Solana apunta que podría facilitar la puesta en marcha de proyectos concretos[88]. El objetivo no sería crear un único ejército europeo, sino lograr que los veintisiete funcionen como un sistema coherente en el seno de la OTAN[89].

En definitiva, esta tercera opción parece la vía más realista para abordar el dilema estratégico europeo. Aunque no implica una transformación radical, ofrece una senda gradual para reforzar la capacidad de defensa del continente sin fracturar sus instituciones.

---

[85] MERZ, F. *Discurso en la Conferencia de Seguridad de Múnich*. Múnich, Alemania, 13 de febrero de 2026. https://www.youtube.com/watch?v=mMHEVx_G3FM

[86] RUTTE, M. *Press conference following the meeting of NATO Ministers of Defence in Brussels*. NATO, 12 de febrero de 2026. https://www.nato.int/en/news-and-events/events/transcripts/2026/02/12/press-conference-by-the-nato-secretary-general-following-the-meeting-of-nato-ministers-of-defence

[87] FIOTT, D. «Strategic autonomy: Towards 'European sovereignty' in defence?», *European Union Institute for Security Studies (EUISS)*. 2018. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/Brief%2012__Strategic%20Autonomy.pdf

[88] SOLANA, J. «Entrevista El Objetivo», *La Sexta*. 15 de abril de 2026. https://www.lasexta.com/programas/el-objetivo/javier-solana-augura-acuerdo-eeuu-iran-pocos-dias-trump-trata-todas-sus-fuerzas-salir-este-embrollo_2026041569dfed53b7e0a27eb99918f6.html

[89] SCHULZE ZUMKLEY, G. *Visita a la Embajada de la República Federal de Alemania*. Madrid, España, 11 de marzo de 2026.

La verdadera pregunta es si Europa es capaz de construir una relación transatlántica más equilibrada en la que ambos pilares —el americano y el europeo— contribuyan de manera simétrica a su estabilidad.

Conclusiones

Europa todavía se encuentra en su adolescencia geopolítica. Durante décadas, ha vivido bajo el paraguas estadounidense, asumiendo que podía externalizar su defensa indefinidamente. Aquella decisión —comprensible en su contexto histórico— permitió priorizar el proyecto europeo y consolidar el Estado del bienestar. Sin embargo, el progresivo deterioro del orden liberal, el ascenso de nuevas potencias y el cambio de prioridades de Washington han puesto en evidencia una realidad incómoda: la prosperidad europea se ha sostenido sobre una lógica de vasallaje.

Pese a su aparente complejidad, la UE no posee estructuras formales que aborden la defensa, sino unos mecanismos de gestión de crisis en el exterior en el marco de la PCSD. De hecho, existen profundas limitaciones políticas, industriales y técnicas que reproducen una situación de dependencia. Para romper este círculo vicioso, es imprescindible una voluntad política firme.

Ante este escenario, el futuro de la defensa europea oscilaría entre tres posibles caminos: la creación de un ejército común europeo plenamente integrado —lo más eficaz en teoría, pero imposible en la práctica—; la formación de un Consejo de Seguridad Europeo, factible, pero con complicaciones; o el refuerzo del pilar europeo dentro de la OTAN, la opción más pragmática y realista. Esta última vía permitiría cerrar la brecha entre ambición y capacidad, desarrollar la industria de defensa y mejorar la interoperabilidad militar sin fracturar las estructuras existentes.

En definitiva, hemos de entender que la autonomía estratégica europea no pasa por replicar la fuerza militar estadounidense o romper el vínculo transatlántico, sino por madurar dentro de la Alianza para poder actuar cuando nuestro interés así lo exija. De lo contrario, la brecha que hoy se vislumbra podría provocar un verdadero cisma en el mundo occidental.

*Héctor Sánchez Cuadros**

Estudiante de Relaciones Internacionales y Global Communication
Universidad Pontificia Comillas

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento
Opinión

74/2026 30 de junio de 2026



Alejandro Mackinlay *

Irán, Ormuz y los límites del poder coercitivo

Irán, Ormuz y los límites del poder coercitivo

«Si un objetivo negativo —es decir, el uso de todos los medios disponibles para la resistencia pura— nos confiere una ventaja en la guerra, basta con que dicha ventaja sea suficiente para contrarrestar cualquier superioridad que pueda tener el adversario: al final, su objetivo político no parecerá justificar el esfuerzo que conlleva.» Carl von Clausewitz, De la guerra (libro 1, pág. 94)

Resumen:

La superioridad militar de Estados Unidos frente a Irán no ha bastado para lograr objetivos políticos decisivos, significativamente el cambio de régimen en Teherán. Aunque Washington ha conseguido degradar las capacidades militares, nucleares y de mando y control, el régimen iraní ha mostrado solidez institucional, cohesión interna y control de la población. En última instancia el Estrecho de Ormuz ha sido el instrumento central de la coerción estratégica del régimen: Irán no necesita vencer militarmente, sino mantener una amenaza creíble sobre el tráfico marítimo, para cerrar el flojo energético a través de él, con importantísimas consecuencias para el sistema económico global. La combinación de capacidades dispersas, drones, misiles, *"proxies"* y gestión de la escalada demuestra que la victoria táctica puede ser insuficiente para conseguir el éxito en el nivel estratégico.

Palabras clave:

Superioridad militar, fracaso estratégico, coerción, Estrecho de Ormuz, solidez régimen iraní.

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

Iran, Hormuz and the limits of coercive power.

Abstract:

The United States' military superiority over Iran has not been enough to achieve decisive political objectives, most notably regime change in Tehran. Although Washington has succeeded in degrading Iran's military, nuclear, and command and control capabilities, the Iranian regime has demonstrated institutional strength, internal cohesion, and control over its population. Ultimately, the Strait of Hormuz has been the central instrument of the regime's strategic coercion: Iran does not need to achieve military victory but rather maintain a credible threat to maritime traffic in order to cut off the energy flow through it, with significant consequences for the global economic system. The combination of dispersed capabilities, drones, missiles, proxies, and escalation management demonstrates that tactical victory may be insufficient to achieve success at the strategic level.

Keywords:

Military superiority, strategic failure, coercion, Strait of Hormuz, strength of the Iranian regime.

Introducción: la brecha entre poder militar y el objetivo político

La confrontación entre Estados Unidos e Irán confirma, una vez más, una constante de la historia estratégica contemporánea: la superioridad militar no garantiza por sí misma la obtención de fines políticos decisivos. Washington ha demostrado una clara ventaja táctica y operacional frente a Teherán, especialmente en inteligencia, ataques de precisión, superioridad aérea y naval, y capacidad expedicionaria. Sin embargo, esa ventaja no ha sido suficiente para provocar el colapso del régimen iraní, ni para neutralizar definitivamente su capacidad de coerción regional. La explicación no reside únicamente en la configuración y el abrumador tamaño de la fuerza militar americana, sino en la relación entre los medios militares, objetivos y voluntad política[1]. Cuando el objetivo estratégico es la transformación de la naturaleza del poder de un Estado, la destrucción de capacidades militares e industriales no tiene por qué resultar necesariamente en una transformación política.

Éxito militar y límites estratégicos

El primer límite es la brecha entre éxito militar y efecto político. Las operaciones estadounidenses e israelíes consiguieron infligir daños severos sobre infraestructuras militares, sistemas de defensa aérea, instalaciones vinculadas al programa nuclear y redes de mando iraníes. No obstante, el cambio de régimen exige condiciones internas que la acción militar externa rara vez puede producir por sí sola: fractura de las élites, pérdida de control coercitivo sobre la población, movilización social sostenida y existencia de una alternativa institucional viable. En ausencia de esos elementos, el empleo de la fuerza puede degradar al adversario e imponerle costes elevados, pero no necesariamente desarticular el sistema político que se pretende derribar y menos aún si

1.- Ver, Blechman, Barry M. y Cofman Wittes, Tamara, “Defining Moment: The Threat and Use of Force in American Foreign Policy”, Political Science Quarterly, Issue 114, No. 1, Spring 1999, disponible en https://ciaotest.cc.columbia.edu/olj/psq/psq_spr99.html (acceso 19/06/2026)

no consigue que la élite política del régimen perciba que no tiene otra salida que la rendición del poder[2].

La resiliencia del régimen iraní constituye un segundo elemento esencial. Desde 1979, la República Islámica ha desarrollado instituciones orientadas prioritariamente a la supervivencia: aparatos de seguridad sólidos, mecanismos de control social, legitimación ideológica, redes clientelares y una economía adaptada a sanciones prolongadas[3]. Esta arquitectura permite absorber golpes externos sin que se produzca automáticamente una quiebra interna. Además, la presión militar hostil tiende a activar dinámicas nacionalistas y de cohesión social, reduciendo el margen político de los sectores opositores y facilitando que el régimen presente la confrontación como una defensa de la soberanía nacional.

Además, los efectos de la fuerza militar alcanzan su límite cuando se emplea contra las capacidades del adversario, pero no contra los centros de gravedad de la resistencia del enemigo[4]. Si se ignoran o se minusvaloran los factores que sostienen su voluntad política, su cohesión interna, o aquellos elementos y herramientas que le permiten influir en su adversario, el resultado puede ser que la acción militar destruye la fuerza enemiga sin alterar el equilibrio estratégico. En esas condiciones, la superioridad táctica produce daños, pero no es capaz de alcanzar el fin político de las operaciones; impone costes, pero no quiebra la voluntad del contrario, ni tampoco consigue el objetivo estratégico[5].

Ormuz como instrumento de coerción estratégica

El Estrecho de Ormuz ilustra con especial claridad esta dinámica. La capacidad iraní para amenazar un punto de paso crítico del comercio energético mundial convierte la geografía en un instrumento de coerción estratégica, en un “centro de gravedad”. Así, la interrupción parcial del tráfico marítimo generó efectos sistémicos: aumento de primas

2.- Ver, Sullivan, Mark P., “Strategic Coercion”, JSTOR, Air University Press,1995, disponible en https://www.jstor.org/stable/pdf/resrep13891.6.pdf?refreqid=fastly-default%3Ae9bd800eaf18f0bcd00ab3b5e495da2f&ab_segments=&initiator=&acceptTC=1 (acceso 19/06/2026)
3.- Ver, Sariolghalam, Mahmood, “Is Iran an Ideological State?”, Atlantic Council, Scowcroft Middle East Security Initiative, 07/2024, disponible en https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2024/07/Is-Iran-an-Ideological-State.pdf (acceso 20/06/2026)
4.- Ver, Ollivant, Douglas A., “On Will and War”, War on the Rocks, 17/06/2019, disponible en https://warontherocks.com/on-will-and-war/ (acceso 18/06/2026)
5.- Ver, Clark, Joseph Roger, “Military Strategy and the Political Dynamics of War”, Military Strategy Magazine/ Volume 10, Issue 1, 2026, disponible en https://www.militarystrategymagazine.com/article/military-strategy-and-the-political-dynamics-of-war/ (acceso 17/06/2026)

de seguro, encarecimiento de la energía, presión inflacionaria, incertidumbre en los mercados y tensiones políticas entre aliados. Irán no necesitaba cerrar indefinidamente el estrecho ni derrotar a la Marina estadounidense; le bastaba con mantener una amenaza creíble sobre los buques comerciales para trasladar el conflicto desde el plano militar al económico y político. Así, desde el inicio de las operaciones y durante el alto el fuego, el control naval o aéreo estadounidense ha coexistido con una capacidad iraní de negación local (*"sea denial"*) suficientemente eficaz[6].

La cuestión del control aéreo sobre Ormuz refuerza esa conclusión. Estados Unidos ha mantenido la superioridad aérea en las capas media y alta, pero ello no equivale a lograr un dominio efectivo sobre el espacio aéreo litoral y las rutas marítimas a bajas altitudes. La persistencia de drones, misiles y lanzadores móviles iraníes ha generado una forma de negación parcial en el denominado "air litoral": la capa baja donde se unen costa, mar, tráfico comercial, sensores y amenazas de corto alcance. Para obtener un control operativo real, Washington debería haber neutralizado de forma sostenida, no solo el sistema integrado de defensa aérea iraní mediante operaciones SEAD y DEAD[7], sino también la cadena completa de lanzamiento: inteligencia, mando y control, logística, plataformas móviles y depósitos dispersos.

Ese requisito plantea un problema operacional de primer orden. La arquitectura iraní es distribuida, móvil y redundante; no depende de unos pocos nodos fijos cuya destrucción produzca el colapso del sistema. La localización y destrucción de lanzadores móviles exige sensores persistentes, *"targeting"* en tiempo casi real, ciclos de decisión muy cortos y presencia aérea continua sobre las derrotas de navegación y los accesos costeros. Además, la amenaza de drones de bajo coste introduce una dificultad económica y táctica: obliga a consumir misiles interceptadores muy caros, satura sensores y reduce la capacidad de garantizar la protección del tráfico marítimo. En estas condiciones, la superioridad aérea puede existir en términos generales, pero no asegura y garantiza el control del aire sobre la superficie inmediata de la mar[8].

6.- Ver, Bremer, Maximilian K. y Grieco, Kelly A., "The Strait of Hormuz offers a lesson in air denial", Defense News 01/04/2026, disponible en https://www.defensenews.com/opinion/2026/04/01/the-strait-of-hormuz-offers-a-lesson-in-air-denial/ (acceso 10/05/2026)
7.- SEAD y DEAD, acrónimos de "Suppression of Enemy Air Defenses" y de "Destruction of Enemy Air Defenses"
8.- Ver, Bremer, Maximilian K. y Grieco, Kelly A., "Air denial: The dangerous illusion of decisive air superiority", Atlantic Council 30/08/2022, disponible en https://www.atlanticcouncil.org/content-series/airpower-after-ukraine/air-denial-the-dangerous-illusion-of-decisive-air-superiority/ (acceso 12/05/2026)

Elementos posibilitantes y asimetría del umbral de éxito

La protección de los elementos posibilitantes resulta igualmente decisiva. El dominio aéreo sostenido depende de aviones de alerta temprana, reabastecedores en vuelo, bases avanzadas, redes de mando y control e ISR continuo. Si esos sistemas son vulnerables a ataques con misiles, drones o acciones indirectas, la persistencia militar americana sobre el estrecho se reduce. La consecuencia es una asimetría estratégica: Irán solo necesita conservar una capacidad residual de amenaza para impedir la normalización del tráfico, mientras que los Estados Unidos deben conseguir para restaurar la libertad de navegación la eliminación prácticamente total de esa amenaza. El umbral de éxito es, por tanto, mucho más exigente para la potencia ofensiva que para el actor defensor.

La gestión iraní de la escalada amplía todavía más el problema. Teherán ha combinado acciones cinéticas limitadas con instrumentos no cinéticos destinados a influir sobre la voluntad política occidental: presión sobre rutas marítimas, ataques selectivos, amenazas energéticas, movilización de *"proxies"* regionales (Hezbolah, Houties) y explotación informativa del conflicto, con el foco en EE. UU. y Europa[9]. Esta forma de guerra desplaza el centro de gravedad del enfrentamiento más allá del teatro militar y obliga a Washington a considerar no solo la viabilidad operacional de una escalada, sino también sus efectos sobre aliados, mercados, opinión pública y estabilidad regional, la cancelación de "Project Freedom" 24 horas después de su lanzamiento es clara prueba de ello[10]. De este modo, un actor más débil puede explotar debilidades sistémicas que condicionan la libertad de acción de la potencia militarmente superior.

Finalmente, el cambio de régimen, objetivo político de la campaña, exigía una dinámica interna que no ha cristalizado. Las protestas sociales, la erosión económica y el malestar político existen y mucho, pero no se han transformado en una ruptura organizada capaz de desplazar a la élite en el poder. La represión, la fragmentación de la oposición, la ausencia de una alternativa institucional y el control de los aparatos coercitivos han

9.- Ver, Grieco, Kelly A., "Iran Isn't 'Flailing' — It's Executing a Coercive Risk Strategy", Stimson, 13/06/2026, disponible en https://www.stimson.org/2026/iran-isnt-flailing-its-executing-a-coercive-risk-strategy/ (acceso 05/05/2026)

10.- Ver, Gains, Mosheh, Kube, Courtney, Mitchell, Andrea, Lebedeva, Natasha y Arkin, Daniel, "Trump's abrupt U-turn on a plan to reopen the Strait of Hormuz came after backlash from allies", NBC News, 07/05/2026, disponible en https://www.nbcnews.com/politics/white-house/trumps-abrupt-u-turn-plan-re-open-strait-hormuz-came-backlash-allies-rcna343845 (acceso 15/05/2026)

impedido que la presión externa se traduzca en colapso interno[11]. Además, las sanciones y los ataques han reforzado la narrativa del régimen, que ha venido presentando la resistencia como defensa frente a una agresión extranjera a toda la nación iraní.

Conclusión: victoria militar y fracaso estratégico

En síntesis, Estados Unidos ha logrado imponer costes significativos a Irán, pero no ha conseguido emplear su superioridad militar para forzar el cambio político en Teherán. La resiliencia institucional del régimen, la eficacia de su estrategia asimétrica, el extraordinario valor geopolítico de Ormuz, la dispersión de sus capacidades militares, la dificultad de alcanzar un dominio aéreo útil en un entorno litoral saturado y las restricciones políticas para retomar las operaciones militares explican el fracaso estratégico. Ormuz demuestra que el dominio del aire (*"air dominance"*) hoy en día no es suficiente para dominar en el combate sobre la superficie de la mar, particularmente en aguas restringidas y que el poder militar puede destruir, degradar y coaccionar, pero por sí mismo no sido suficiente para conseguir las condiciones políticas internas necesarias para un cambio de régimen. Así, frente a adversarios resilientes, distribuidos y cohesionados por la amenaza externa, la victoria táctica puede coexistir con el fracaso estratégico.

*Alejandro Mackinlay**
Capitán de Navío (retirado)

11.- Ver, Zaccara, Luciano, "Protestas en Irán en 2025 y 2026: resiliencia y contención política", Real Instituto Elcano, 09/03/2026, disponible en https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/protestas-en-iran-en-2025-y-2026-resiliencia-y-contencion-politica/ (acceso 09/05/2026)



Documentos

INVESTIGACIÓN

ieee.es

Instituto Español de Estudios Estratégicos

bie3



índice

Documentos

INVESTIGACIÓN

Investigación

1292 La confrontación entre Rusia y la OTAN en la zona gris: hacia una necesaria toma de conciencia estratégica. Antonio Gil Fons y Saraí Valerdi Macías

1326 Infraestructura crítica en contexto de guerra híbrida: cables submarinos, competición geopolítica y vulnerabilidad estructural en el mar Báltico. Marta Molina Urosa, Javier Lafuente Capó, Manuel Lopera Rodríguez, Laura Ruiz Sancho, Gerard Terrés Pueyo, Pablo García Hernández

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

02/2026 22 de abril de 2026



Antonio Gil Fons y Saraí Valerdi Macías

La confrontación entre Rusia y la OTAN en la zona gris: hacia una necesaria toma de conciencia estratégica

La confrontación entre Rusia y la OTAN en la zona gris: hacia una necesaria toma de conciencia estratégica

Resumen:

El presente trabajo analiza la confrontación actual entre Rusia y la OTAN desde un enfoque neorrealista y de estudios de seguridad, sosteniendo que esta se desarrolla principalmente en la «zona gris», es decir, en un espacio de competencia estratégica por debajo del umbral del conflicto armado. A partir del caso ucraniano, se examina cómo Moscú ha perfeccionado durante más de dos décadas una panoplia de instrumentos híbridos —ciberataques, sabotajes, desinformación, apoyo a partidos y movimientos prorrusos, uso de *proxies* armados, coerción económica e interferencias en infraestructuras críticas— que hoy se proyectan sistemáticamente sobre países miembros de la OTAN. Esta dinámica erosiona el orden internacional, incrementa el riesgo de escaladas no deseadas y pone a prueba la seguridad nacional y colectiva aliada. Los mecanismos clásicos de disuasión, pensados para el conflicto convencional, son insuficientes. Se propone, por ello, una disuasión adaptada, que combine negación y represalia: fortalecimiento de la resiliencia —ciber, institucional y social—, coordinación interaliada, atribución pública, sanciones multisectoriales y una comunicación estratégica creíble. La tesis central es que solo una toma de conciencia estratégica y una disuasión eficaz en la zona gris pueden evitar que esta confrontación derive en una guerra convencional en Europa.

Palabras clave:

Zona gris, Rusia, OTAN, neorrealismo, disuasión.

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 Russia–NATO Confrontation in the Gray Zone: Towards a Necessary Strategic Awareness

Abstract:

The present article analyzes the current confrontation between Russia and NATO from a neorealist and security studies perspective, arguing that it unfolds primarily in the "gray zone," that is, within a space of strategic competition below the threshold of armed conflict. Drawing on the Ukrainian case, it examines how Moscow has, for more than two decades, refined a panoply of hybrid instruments—cyberattacks, sabotage, disinformation, support for pro-Russian parties and movements, the use of armed proxies, economic coercion, and interference in critical infrastructures—which are now systematically projected against NATO member states. This dynamic erodes the international order, increases the risk of unintended escalation, and puts Allied national and collective security to the test. Classical deterrence mechanisms, designed for conventional conflict, are insufficient in this context. Accordingly, the article proposes an adapted form of deterrence combining denial and punishment: strengthening resilience —cyber, institutional, and societal—, enhancing inter-Allied coordination, public attribution, multisectoral sanctions, and credible strategic communication. The central thesis is that only strategic awareness and effective deterrence in the gray zone can prevent this confrontation from escalating into a conventional war in Europe.

Keywords:

Gray zone, Russia, NATO, Neorealism, Deterrence.

«El que desee la paz, así pues, ha de prepararse para la guerra». Las palabras escritas en el siglo IV por el romano Flavio Vegecio en su obra *Epitoma rei militaris* —con frecuencia resumidas como «si quieres paz, prepárate para la guerra»— siguen, en opinión de los autores, vigentes en la actualidad. El fin de la historia, proclamado por Fukuyama parece haber quedado atrás, y los dogmas asociados parecen estar superándose. El orden internacional y el Derecho Internacional son puestos en cuestión por poderosos actores, mientras que los mecanismos de cooperación multilateral o de diálogo se muestran ineficientes o incapaces. En un mundo que parece acumular dinámicas geopolíticas peligrosas, la Carta de las Naciones Unidas palidece ante el comportamiento, por acción o por omisión, de sus signatarios.

Desgraciadamente, en la última década se han producido varios hechos de los que es posible avergonzarse desde un punto de vista humano, moral, ético y legal. Ello obliga a impulsar profundas reflexiones, debates, consensos y mecanismos que impidan su repetición y las consecuencias derivadas. Un ejemplo claro de esto último se observa en el conflicto armado entre Rusia y Ucrania. Si bien este se inició oficialmente en febrero de 2022 con la invasión militar de Ucrania por parte de las fuerzas armadas rusas, durante las dos décadas anteriores se venía produciendo una confrontación no convencional entre Moscú y Kiev.

Este enfrentamiento, situado por debajo del umbral del conflicto armado internacional, y no regulado por el Derecho Internacional Humanitario, se caracterizó principalmente por el uso por parte de Moscú, de instrumentos híbridos frente a Ucrania en la denominada «zona gris». Así, durante años, Ucrania fue acosada mediante ciberataques, sabotajes, interferencias electorales, diplomacia coercitiva, presiones económicas, campañas de desinformación masiva, uso de grupos armados, etcétera. Esta estrategia híbrida de amplio espectro, desarrollada durante años, contribuyó a crear una situación favorable a la, en términos del Kremlin, «operación militar especial» iniciada en 2022 contra Ucrania.

El problema que se analiza en este texto es que las estrategias e instrumentos híbridos que durante dos décadas el Kremlin ordenó implementar y perfeccionar en Ucrania[1], están siendo reproducidos contra países miembros de la Organización del Tratado del

[1] En este trabajo, se entiende por estrategia híbrida el marco general de acción, mientras que los instrumentos híbridos constituyen los medios específicos —políticos, económicos, informativos, cibernéticos o militares— empleados para su ejecución.

Atlántico Norte (OTAN). En una acumulación de acciones cada vez más atrevidas, la zona gris entre Rusia y la OTAN ha adquirido nuevas dinámicas que pueden anteceder, tal y como ocurrió en el caso de Ucrania, a un conflicto armado internacional con características convencionales.

Este trabajo pretende responder a la pregunta de hasta qué punto las estrategias híbridas desplegadas por Rusia contra Ucrania, antes de 2022, están siendo reproducidas frente a países miembros de la OTAN, así como qué implicaciones tiene para la disuasión aliada. Ante la amenaza de verse arrastrada a una conflagración que quiebre lo que resta de paz en el Viejo Continente, los autores consideran que la OTAN, aun reconociendo las divergencias políticas internas que condicionan su capacidad de acción, ha de prepararse para el conflicto convencional, pero también para la confrontación que se desarrolla en la zona gris, ya que la disuasión efectiva en este ámbito es un elemento clave para evitar una nueva guerra. Y es que, recordando a Flavio Vegecio, si se quiere la paz, hay que prepararse para la guerra, incluida la confrontación en la zona gris.

Los hechos aquí recogidos no pretenden exhaustividad ni equivalencia causal, sino ilustrar patrones y mecanismos recurrentes. Se seleccionan y presentan priorizándolos por su relevancia estratégica, de modo que la evidencia sirva para una jerarquización analítica.

El trabajo se articula metodológicamente en un marco teórico neorrealista y de estudios de seguridad con el análisis de una selección de casos y episodios documentados en fuentes abiertas, informes especializados y literatura académica, desde un enfoque cualitativo. Los casos se eligen por su relevancia para ilustrar la proyección paulatina de los instrumentos híbridos rusos hacia el espacio de la OTAN, con el objetivo de identificar patrones de comportamiento y lógicas de confrontación en la zona gris. Cabe reconocer, no obstante, un sesgo analítico asumido, ya que, por razones de disponibilidad, verificabilidad y pertinencia, predominan fuentes euroatlánticas. Se considera que esta limitación no invalida los patrones identificados, pero sí se recomienda prudencia y una crítica racional.

El texto se divide en tres apartados. El primero de ellos es una aproximación teórico-conceptual a ciertos aspectos que deben considerarse en relación con el funcionamiento del sistema político internacional. Así, la teoría neorrealista de las relaciones

internacionales —como enfoque principal, pero no exclusivo— y los conceptos de seguridad nacional y de zona gris enriquecen el análisis.

El segundo apartado es una recopilación no exhaustiva de los instrumentos híbridos que el Kremlin ha venido empleando contra países miembros de la OTAN durante las dos últimas décadas. Su ejemplificación sirve para evidenciar una realidad: la confrontación entre Rusia y la OTAN más allá de Ucrania.

El tercer apartado se centra en la cuestión de la disuasión, profundizando en las complejidades que resultan de aplicar conceptos y mecanismos tradicionales a la zona gris, siendo ello fundamental para prevenir nuevos conflictos armados internacionales en el este de Europa.

Finalmente, las conclusiones cerrarán un texto que pretende invitar a la reflexión y a la toma de conciencia sobre las circunstancias geopolíticas actuales, con el objeto de superar las limitaciones de cómo nos gustaría que fuera el mundo y de promover que, en primer lugar, se piense en cómo es realmente. Con esta estructura, la presente investigación busca aportar un análisis sistematizado del uso de instrumentos híbridos por parte de Rusia contra la OTAN y su entorno, así como, a partir de la evidencia, proponer mecanismos de disuasión adaptados a la zona gris.

Neorrealismo en las relaciones internacionales, seguridad nacional y zona gris

El neorrealismo es una de las teorías con mayor desarrollo dentro de la siempre dinámica disciplina de las Relaciones Internacionales. Conceptualizado a finales de los años setenta por el estadounidense Kenneth Waltz, pretendió superar los límites de la teoría realista al introducir en el análisis el aspecto estructural del funcionamiento del sistema internacional[2]. En el nuevo enfoque propugnado por Waltz, el Estado continúa siendo el actor principal en las relaciones internacionales, pero el poder, fin último de la teoría realista, es ahora un instrumento para alcanzar el verdadero objetivo: la seguridad[3]. Para Waltz, «en situaciones cruciales […] la preocupación final de los Estados no es el poder,

[2] DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», en SCHIAVON, Jorge A. *et al.* (eds.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. UABC, BUAP, UANL, UPAEP, 2014, pp. 227-249.
[3] Ibíd., pp. 227–249.

sino la seguridad»[4]. Ante este hecho, resulta necesario analizar «los eventos internacionales desde un nivel sistémico, en el que los actos de las grandes potencias —que son las unidades que interactúan dentro de la estructura— influyen en el resto de los Estados, dictando el orden y los equilibrios de fuerzas»[5]. Es decir, conviene estudiar tanto a los agentes como al sistema, el cual limita y condiciona el comportamiento de los primeros[6].

Según Waltz, el sistema tiene tres características fundamentales. La primera de ellas es la anarquía como principio ordenador. Con ello se refiere a la ausencia de una instancia supranacional que imponga a los Estados normas de comportamiento o que tenga una capacidad coercitiva superior —piénsese en las limitadas capacidades de la Organización de las Naciones Unidas o en la impune violación de numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad—. Al no existir dicha instancia, los Estados son responsables de su propia seguridad[7].

«Cada Estado persigue sus propios intereses […] de la manera que juzgue mejor» y, ante la ausencia de una instancia conciliatoria en la que resolver sus diferendos o con capacidad coercitiva, «la fuerza es un medio para lograr los fines»[8], tal y como debió pensar el presidente ruso Putin en referencia a sus problemas con Ucrania. En esta anarquía, se favorece un entorno competitivo en el que prevalece el más fuerte[9], y en el que cualquier tipo de colaboración entre unidades —sea alianza, cooperación, distensión o incluso la paz— obedece a que las circunstancias de la estructura de la anarquía imperante y las capacidades e intereses de los Estados así lo requieren o convienen.

La segunda característica del sistema es que se compone de unidades con funciones similares, pero con diferentes capacidades, lo que repercute en las dinámicas internacionales que los Estados van a desarrollar y, en gran medida, en su posición

[4] WALTZ, Kenneth N. «The Origins of War in Neorealist Theory», *Journal of Interdisciplinary History*, 18 (4). 1988, pp. 615-628.
[5] DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», p. 243.
[6] KEOHANE, Robert O. *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989; DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», en SCHIAVON, Jorge A. *et al.* (eds.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. UABC, BUAP, UANL, UPAEP. 2014, pp. 227-249.
[7] TORO, Hugo. «Realismo y neorrealismo: ¿Una realidad superada?», *Revista de Marina*, 108 (805). 1991. Disponible en: https://revistamarina.cl/revistas/1991/6/toro.pdf; DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», en SCHIAVON, Jorge A. *et al.* (eds.). *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. UABC, BUAP, UANL, UPAEP. 2014, pp. 227-249.
[8] WALTZ, Kenneth N. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. Columbia University Press, New York, 1954.
[9] GAON, Federico. «Teoría de las Relaciones Internacionales y Medio Oriente: realismo» [entrada de blog]. 25 de junio de 2016. Disponible en: https://federicogaon.com/teoria-las-relaciones-internacionales-medio-oriente-realismo/

estructural. «Quienes mantienen las capacidades y el poder disponen de una amplia capacidad de tomar decisiones en política exterior»[10].

Finalmente, la tercera gran característica es el grado de concentración o difusión del poder, que define la polaridad del sistema: multipolar, bipolar, unipolar, unimultipolar, etc. El grado de concentración o difusión del poder no es inalterable en el tiempo, ya que varía de un sistema a otro y de una temporalidad a otra[11]. Las capacidades de poder constituyen el elemento variable de la estructura, cuyos cambios generan modificaciones en las dinámicas internacionales de cooperación y rivalidad[12].

En este escenario de anarquía y de competencia entre actores, se ha dado la paradoja de que un Estado —por ejemplo, Rusia—, al buscar fortalecer su seguridad —como en el caso de la invasión de Ucrania—, provoca un aumento de su inseguridad. Es lo que Herz denominó el dilema de la seguridad[13], según el cual, si bien un Estado puede interpretar —o argumentar— que su búsqueda de mayor poder se debe a cuestiones defensivas y de supervivencia, su entorno —la OTAN— puede percibir que dichas acciones responden a ambiciones ofensivas. «Cuando una gran potencia toma medidas para acrecentar su seguridad, de manera inversa decrece la seguridad de los demás —y se modifica el equilibrio de poder—»[14].

Frente a este problema, Waltz propugna un enfoque realista defensivo, en el que los Estados no deben buscar la maximización de su poder, pero sí mantener una cantidad adecuada para garantizar su supervivencia y adoptar decisiones racionales respecto de su acción exterior —«hacerlo porque es necesario»[15]—. En contraposición, Mearsheimer expone un realismo ofensivo en el que plantea que el Estado debe aprovechar cualquier oportunidad para obtener más poder, de modo que su maximización y la consecución de la hegemonía sean los objetivos fundamentales de la acción —«hacerlo porque se puede

[10] DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», pp. 231 – 232.
[11] KEOHANE, Robert O. *Instituciones internacionales y poder estatal.*
[12] KEOHANE, Robert O. *Instituciones internacionales y poder estatal: Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1989; DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», en SCHIAVON, Jorge A. *et al.* (eds.), *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*. UABC, BUAP, UANL, UPAEP. 2014, pp. 227-249.
[13] HERZ, John H. *Political Realism and Political Idealism: A Study in Theories and Realities*. University of Chicago Press, Chicago, 1951.
[14] DE ALBA ULLOA, J. L. «Realismo estructural», p. 234.
[15] VARGAS, E. *El rol de Estados Unidos en el sistema político internacional de la posguerra fría* [tesis doctoral]. Universidad Complutense de Madrid, Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, Madrid, 2015.

hacer»[16]—. Sin embargo, estas propuestas responden más a la pregunta de cómo debería funcionar el sistema y no a la de cómo funciona. En cualquier caso, desde el neorrealismo se argumenta que el fin último que persiguen los Estados es la seguridad.

Sin duda, la seguridad nacional es un concepto clave y ordenador en la articulación de políticas nacionales e internacionales de numerosos Estados del mundo. No obstante, como bien señala Sagastegui[17], es «un concepto difícil de concebir y delimitar por la doctrina. […] Tiene márgenes muy amplios y una dependencia tan acusada de volátiles circunstancias», por lo que resulta sumamente compleja su definición. Para el general israelí Tal[18], «el concepto de seguridad nacional trata de salvaguardar la existencia de una nación y defender sus intereses vitales; la existencia es el objetivo básico de la seguridad». Por su parte, Laswell definió la seguridad nacional como «una ausencia de coerción procedente del exterior»[19]. Mientras tanto, Lustgarten y Leigh afirman que es «la defensa de la práctica democrática libre de manipulación extranjera, juntamente con la habilidad de defender la independencia de la nación y del territorio contra un ataque militar»[20].

Con el fin de la Guerra Fría, algunos académicos —Buzan[21]— superaron la visión tradicional —estatocéntrica— y propugnaron «una visión ampliada, destinada a preservar la seguridad de múltiples referentes, como son las personas vulnerables, los grupos étnicos y los gobiernos, entre otros», con la pretensión de incorporar al concepto otros tipos de amenazas como el cambio climático, la inseguridad alimentaria, la degradación medioambiental, el agotamiento de los recursos, etcétera[22]. Un ejemplo de esta visión ampliacionista se puede encontrar en España, donde, en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, se define como «la acción del Estado dirigida a proteger la libertad, los derechos y el bienestar de los ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir, junto a

[16] Ibíd., p. 53.
[17] SAGASTEGUI, F. Y. *La seguridad nacional en el Estado constitucional de derecho* [tesis doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2015.
[18] TAL, I. *National Security: The Israeli Experience*. Praeger Publishers, Westport, 2000.
[19] SAGASTEGUI, F. Y. *La seguridad nacional en el Estado constitucional de derecho*, p. 18.
[20] Ibíd., pp. 17 -18.
[21] BUZAN, Barry. *Introducción a los estudios estratégicos: Tecnología militar y relaciones internacionales*. Ediciones Ejército, Madrid, 1991.
[22] SAGASTEGUI, F. Y. *La seguridad nacional en el Estado constitucional de derecho*, p. 20.

nuestros socios y aliados, a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos»[23].

Del estudio de un significativo número de definiciones, ya sean tradicionales o ampliacionistas, se pueden extraer tres conclusiones: 1) el Estado es el garante de la seguridad nacional, ya que debe salvaguardar la soberanía nacional, el territorio y los derechos de sus ciudadanos, ya sea frente a amenazas internas o externas; 2) el concepto de seguridad nacional ha evolucionado —y lo sigue haciendo— con el tiempo; y 3) las definiciones de seguridad nacional, amenaza o intereses vitales poseen un carácter particular en cada país y sociedad, siendo el resultado de factores históricos, sociológicos, políticos, etcétera[24].

El objetivo primario de la seguridad nacional debe ser la salvaguarda de la existencia del Estado nación, ya que, al menos en los regímenes democráticos liberales, es un elemento clave y fundamental para garantizar el disfrute de los derechos por parte de la ciudadanía. Con base en esto, la mayor amenaza para la existencia de un Estado nación suele derivar de la existencia de un conflicto armado, ya sea de carácter internacional o no internacional. Sería lógico pensar que, en contraposición, la paz representa una situación idónea para la seguridad nacional. Sin embargo, una paz formal no implica necesariamente la ausencia de confrontación, dándose una serie de matices que configuran lo que se ha venido describiendo como un área volátil —«cambios frecuentes, rápidos y significativos»—, incierta —«los acontecimientos y los resultados son impredecibles»—, compleja —«multiplicidad de cuestiones y factores, algunos de los cuales pueden estar intrincadamente interconectados»— y ambigua —«entorno difuso en el que resulta complicado conocer la situación real—: la zona gris[25].

Si bien este concepto posee una larga trayectoria, ya que fue acuñado a principios de la Guerra Fría por pensadores como Kennan y recuperado con fuerza en la posguerra fría, su delimitación sigue siendo confusa. Habitualmente, se ha definido como una situación

[23] ESPAÑA. Ley 36/2015, de 28 de septiembre, de Seguridad Nacional, *Boletín Oficial del Estado*, n.º 233. 29 de septiembre de 2015. Disponible en: https://www.boe.es/eli/es/l/2015/09/28/36 (consultado 11/3/2026).
[24] SAGASTEGUI, F. Y. *La seguridad nacional en el Estado constitucional de derecho.*
[25] SOTO SILVA, Julio. «La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica», *Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (ANEPE)*, n.º 6. 2021.

entre la guerra y la paz[26]. Sin embargo, Soto Silva[27] afirma que «un conflicto internacional en la zona gris se genera cuando […] los países que pretenden alterar el *statu quo* a su favor emplean estrategias multidimensionales y sincronizadas para minar gradualmente al adversario y lograr sus objetivos».

Por lo tanto, la zona gris no ha de ser entendida como un espacio entre la guerra y la paz, sino como un «mecanismo útil para forzar el *statu quo*» por parte de algunos actores estatales revisionistas en un entorno de competencia estratégica por debajo del umbral del conflicto armado[28]. En este sentido, el presente trabajo se distancia de las aproximaciones que entienden la zona gris como una mera situación transitoria entre la guerra y la paz. Así, los autores la conciben como un modo sostenido de competencia estratégica que se desarrolla de forma deliberada por debajo del umbral del conflicto armado, concepción que sirve como marco analítico para interpretar la relación Rusia–OTAN en las dos últimas décadas.

Las estrategias y tácticas que se desarrollan en la zona gris se caracterizan por la multidimensionalidad e hibridez de los métodos hostiles que emplean —desinformación, ciberterrorismo, sabotaje, apoyo a fuerzas irregulares no estatales, suma de pequeños hechos consumados, diplomacia coercitiva, disuasión militar, etcétera—. No llegan nunca a una confrontación armada directa —manteniéndose así en los márgenes del Derecho Internacional—, debido a la generación de acciones asimétricas frente a defensas convencionales —violación del espacio aéreo por drones—, a una ambigüedad que permite la negación plausible o la no atribución —uso de actores *proxy*—, y a la dificultad para cuantificar sus riesgos con base en modelos tradicionales. Esta ambigüedad dificulta la adopción de respuestas claras y coherentes, lo que favorece, en muchos casos, una escalada gradual de la confrontación —acciones de configuración del entorno, interferencia, desestabilización y empleo limitado y puntual de la fuerza—[29].

[26] JORDÁN, Javier. «El conflicto internacional en la zona gris», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 48. 2018, pp. 129-151. Disponible en: https://doi.org/10.21308/recp.48.05 (consultado 11/3/2026); SOTO SILVA, Julio. «La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica», *Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (ANEPE)*, n.º 6. 2021.

[27] SOTO SILVA, J. «La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica», p. 8.

[28] Ibíd., p.10.

[29] BAQUÉS, Josep. *Hacia una definición del concepto «Gray Zone» (GZ)*. Documento de Investigación 02/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2017; JORDÁN, Javier, «El conflicto internacional en la zona gris», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 48. 2018, pp. 129-151. Disponible en: https://doi.org/10.21308/recp.48.05 (consultado 11/3/2026); JORDÁN, Javier. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 59. 2022, pp. 65-88; RODRÍGUEZ GÓMEZ, A. «Conflictos en la zona gris: la nueva amenaza

Así, el uso de acciones como la subversión política, la coerción económica, las operaciones de influencia sobre la opinión pública, los hechos consumados o las reivindicaciones de distinta naturaleza sobre otros Estados, «manteniendo a la propia sociedad como campo de batalla»[30], pueden lograr objetivos geopolíticos «que difícilmente se lograrían mediante una práctica política y jurídica de buena fe, pero sin tener que recurrir al empleo de la fuerza, de coste económico y social prohibitivo y siempre de consecuencias inciertas»[31]. Estas acciones pueden ser «suficientemente significativas como para desestabilizar regiones y afectar a la seguridad global»[32], lo que puede servir para «preparar a todos los niveles —social, ideológico, logístico, comunicativo, de obtención de inteligencia y, en ocasiones económico», el escenario para una futura guerra o, también, como instrumento de injerencia en las dinámicas posteriores a un conflicto armado[33].

Con base en todo lo anterior, es legítimo preguntarse por el fin último del recurso al uso de la zona gris por parte de Rusia frente a la OTAN. ¿Busca obtener réditos geopolíticos? ¿Busca generar condiciones para gestionar el posconflicto en Ucrania? ¿O acaso está preparando el escenario para una nueva y mayor guerra en Europa del Este? Desde una óptica liberal-institucionalista, estas dinámicas podrían interpretarse como un problema de insuficiencia de mecanismos de transparencia, verificación y gobernanza en la zona gris, en la que el coste de la acción oportunista es bajo y la atribución es difícil. Por su parte, un enfoque constructivista subrayaría el peso de narrativas identitarias, marcos históricos y percepciones mutuas de amenaza que facilitan la aceptación social de conductas revisionistas. Sin embargo, desde un marco neorrealista, la zona gris es el ámbito privilegiado en el que potencias revisionistas como Rusia intentan maximizar su seguridad y modificar el equilibrio de poder sin asumir los costes de un conflicto armado con la OTAN.

universal [Conflicts in the Gray Zone; The New Universal Threat]», *European Public & Social Innovation Review*, vol. 10. 2025, pp. 1-15. Disponible en: https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1603 (consultado 11/3/2026); SOTO SILVA, J. «La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica», *Cuadernos de Trabajo del Centro de Investigaciones y Estudios Estratégicos (ANEPE)*, n.º 6. 2021.

[30] RODRÍGUEZ GÓMEZ, A. «Conflictos en la zona gris; la nueva amenaza universal [Conflicts in the Gray Zone; The New Universal Threat]», *European Public & Social Innovation Review*, vol. 10. 2025, pp. 1-15. Disponible en: https://doi.org/10.31637/epsir-2025-1603 (consultado 11/3/2026).

[31] SOTO SILVA, J. «La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica», p. 11.

[32] RODRÍGUEZ GÓMEZ, A. «Conflictos en la zona gris; la nueva amenaza universal», p. 2.

[33] BAQUÉS, J. *Hacia una definición del concepto «Gray Zone» (GZ),* pp. 15-16.

El presente trabajo adopta el neorrealismo como marco principal porque permite explicar mejor la lógica estructural de la competición, el dilema de la seguridad y el cálculo de costes y beneficios que incentiva el empleo sostenido de instrumentos híbridos por debajo del umbral del conflicto armado. Profundizar en la cuestión es importante, ya que el *Strategic Concept 2022* de la OTAN no utiliza el término «zona gris», aunque sí está presente su concepto de forma implícita cuando se refiere a amenazas híbridas o desafíos sistémicos[34]. Con dicho objetivo, el siguiente apartado expone algunos de los instrumentos híbridos que el Kremlin ha venido empleando contra países miembros de la OTAN durante las últimas décadas.

Instrumentos híbridos rusos en la zona gris en la confrontación con la OTAN

El colapso, desmembramiento y desaparición de la Unión Soviética durante el año 1991 dio paso a una Rusia con capacidades mermadas y raquíticas, enfrentada a severos problemas económicos, sociales, políticos y étnicos. Con un presidente Yeltsin en manos de los poderosos oligarcas —especialmente a medida que se deterioraba su salud—, la década de los años noventa fue traumática para el pueblo ruso, con humillaciones internas —derrota en la primera guerra de Chechenia (1994-1996)— y externas —bombardeo de su aliada Serbia en la guerra de Kosovo (1999)—. Por ello, desde su llegada al cargo de primer ministro el 9 de agosto de 1999 y, posteriormente, a partir del 31 de diciembre del mismo año, a la presidencia del país, Vladímir Putin trató de recuperar el orgullo nacional, cosechando una serie de éxitos en sus primeros años de mandato —superación de la crisis económica de finales de los noventa, victoria en la segunda guerra de Chechenia, subyugación de los oligarcas, etcétera—.

En el plano exterior, las capacidades del Estado ruso no podían compararse con las de Estados Unidos, la creciente Unión Europea o la emergente China, por lo que se recurrió de forma habitual al uso de instrumentos híbridos —menos costosos que los convencionales y más adaptativos a las nuevas realidades del siglo XXI— para fortalecer e incrementar su posición en el sistema político internacional de la posguerra fría, especialmente en el denominado «extranjero próximo», el espacio geopolítico

[34] NATO. *Strategic Concept 2022*. 2022, Disponible en: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/strategic-concepts/nato-2022-strategic-concept (consultado 11/3/2026).

conformado por las antiguas repúblicas soviéticas y sus aledaños. Ucrania, si bien no es miembro de la OTAN, es, sin duda, el epítome del uso por parte de Rusia de instrumentos híbridos más allá de sus fronteras, por lo que merece ser analizada para ejemplificar las estrategias y acciones del Kremlin.

Ya durante el proceso electoral del año 2004, uno de los candidatos presidenciales, Viktor Yanukóvich, recibió un gran apoyo político y mediático por parte de Moscú, así como asesores. No obstante, la Revolución Naranja llevó a la presidencia de Ucrania al prooccidental Yúschenko, lo que hizo que, durante los siguientes años, el país sufriera presiones constantes por parte de Rusia, incluidas la confrontación por el precio del gas, la presión mediática y los ataques cibernéticos. Todo ello contribuyó al fracaso de la presidencia de Yúschenko, favoreciendo el triunfo electoral de Yanukóvich en las nuevas elecciones de 2010. El Kremlin parecía haber ganado la partida, pero el anquilosamiento del Estado ucraniano, la crisis multifactorial y la corrupción endémica, sumados a la polarización entre prooccidentales y prorrusos, llevaron a los acontecimientos de finales de 2013 y principios de 2014. Yanukóvich abandonó el país y se estableció un gobierno mucho más cercano a Bruselas que a Moscú. La reacción de Putin no se hizo esperar.

Durante la crisis política que azotaba a Ucrania, Rusia envió tropas adicionales a las bases que tenía en Crimea en virtud del Tratado de Partición de 1997[35]. Después, en febrero, soldados uniformados y armados, pero sin distintivos, argumentando ser milicias de autodefensa frente a Kiev, instalaron puestos de control en Armiansk y Chongar, los dos principales cruces de carretera entre la Ucrania continental y la península de Crimea[36]. De forma progresiva, estas supuestas milicias fueron ocupando las infraestructuras clave de la península. El resultado de estas acciones fue que la parte prorrusa de la zona consolidó el control territorial y operativo de los accesos e inició un proceso de separación e independencia. En marzo, aprovechando este escenario, se llevó a cabo el referéndum en el que se preguntó si querían que la República de Crimea se uniera a Rusia. De acuerdo con la Comisión Electoral, el 96,77 % de los votantes

[35] En 1997, un tratado integral entre Rusia y Ucrania afirmó la integridad de las fronteras ucranianas, algo que Rusia y las potencias nucleares occidentales también garantizaron en el *Memorando de Budapest* de 1994, cuando Ucrania acordó entregar su arsenal nuclear de fabricación soviética. Véase https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60237751 (consultado 11/3/2026).

[36] CUETO, José Carlos. «Rusia y Ucrania: así acabaron otras incursiones militares ordenadas por Putin», *BBC Mundo*. 6 de marzo de 2022, Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60524454 (consultado 11/3/2026).

estuvo a favor de la incorporación de este territorio a Rusia[37]. A raíz de ello, la Federación Rusa logró anexionarse Crimea, a pesar de la condena de la gran mayoría de la comunidad internacional.

El Kremlin también concentró su atención en Donetsk y Lugansk, provincias orientales de Ucrania pobladas mayoritariamente por ciudadanos de origen ruso asentados en el territorio en tiempos de Stalin. Los enfrentamientos entre unas autoproclamadas «milicias de autodefensa» y el ejército ucraniano llevaron a la implicación soterrada del Kremlin en el conflicto. Además del apoyo logístico, armamentístico y económico a las autoridades prorrusas rebeldes y a sus milicias, Rusia involucró de forma directa a miles de sus soldados profesionales —incluidas fuerzas especiales—, aunque siempre haciéndolos pasar por efectivos de las fuerzas locales. También existen pruebas de que dispuso sobre el terreno misiles antiaéreos portátiles y artillería pesada, así como otro tipo de armamento no convencional: los drones aéreos. Entre los modelos de los que se dotó a las fuerzas desplegadas en las provincias rebeldes se pudo observar el uso de los Granat-1 y -2, el ZALA-421–08, el Eleron 3SV y el Zastava[38]. El uso de este tipo de armamento permitió a los rebeldes apoyados por Moscú generar cuantiosas bajas en el bando ucraniano, mientras que se mantenían al mínimo las bajas separatistas.

Ucrania ilustra cómo una presión sostenida en la zona gris puede alterar los equilibrios estratégicos sin superar de forma explícita el umbral del conflicto armado. Así, la ambigüedad operativa reduce los costes esperados de la acción y dificulta la coordinación del disuasor, mientras que, desde la óptica del realismo ofensivo, estas prácticas maximizan las ganancias oportunistas en ventanas temporales favorables. Este patrón es relevante porque anticipa la lógica del uso de instrumentos híbridos en entornos en el que el adversario sí posee compromisos de defensa colectiva.

Además de la confrontación armada que Rusia impulsaba de forma más o menos velada en el este de Ucrania, entre los años 2014 y 2022 se produjeron una serie de ataques no convencionales cuya autoría apunta al Kremlin. En 2014, el *malware* de ciberespionaje Snake —también conocido como Ouroboros— atacó e infectó numerosas

[37] BONET, P. «Crimea se abraza a la Rusia de Putin», *El País*. 16 de marzo de 2014. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2014/03/16/actualidad/1394974142_352878.html (consultado 11/3/2026).
[38] JORDÁN, J. «Algunas lecciones del combate terrestre en el Dombás», *Global Strategy*. 2019. Disponible en: https://global-strategy.org/algunas-lecciones-del-combate-terrestre-en-el-donbass-2014-2015-artilleria-fuerzas-acorazadas-y-mecanizadas/ (consultado 11/3/2026).

redes informáticas en Ucrania. Este *malware* resultó ser muy similar a uno que anteriormente había atacado los sistemas del Pentágono estadounidense. De hecho, el virus Snake también atacó en Lituania, Reino Unido y Georgia[39]. En 2016, se efectuó con éxito un ciberataque que dejó sin electricidad durante una hora a Kiev. Este ciberataque fue ejecutado mediante *spear phishing* —ingeniería social— y, según el Departamento de Seguridad Nacional de Estados Unidos, aproximadamente 80.000 clientes de la empresa de servicios públicos Prykarpattyaoblenergo resultaron afectados en el oeste de Ucrania[40].

El hecho demostró las vulnerabilidades de Ucrania frente a este tipo de ataques cibernéticos, cuyos beneficios en el siglo XXI pueden ser mucho mayores que sus costes mínimos. De hecho, ya en 2007, Estonia, tras la retirada de un monumento de la época soviética, había sufrido una oleada de ciberataques DDoS —ataques distribuidos de denegación de servicio— que buscaron saturar los sistemas de bancos, ministerios, medios y del Parlamento[41]. En 2015, un ciberataque bloqueó las transmisiones de varios canales de TV5Monde. Si bien en un inicio fue reivindicado por un supuesto grupo yihadista, investigaciones posteriores del Gobierno francés atribuyeron el ataque al GRU —inteligencia militar— de Rusia. También en ese mismo año se detectó una penetración no autorizada en la red del Parlamento alemán, de la cual se acusó a un miembro de APT28, grupo de *hackers* vinculados al GRU.

Por otra parte, los servicios de inteligencia checos y búlgaros acusaron al GRU — inteligencia militar de Rusia— de ser el responsable de las explosiones que se produjeron en sendos depósitos de municiones en Chequia y Bulgaria entre 2014 y 2015, con el objetivo de obstaculizar el suministro de armas a Ucrania.

El objetivo estratégico no es únicamente influir en decisiones puntuales, sino en erosionar la cohesión de los países miembros de la OTAN y aumentar su incertidumbre interna. Si se perciben costes políticos y sociales crecientes por sostener una postura firme, la capacidad de coordinación disminuye y la disuasión se degrada. Dicho de otro

[39] SANGER, D. y ERLANGER, S. «Suspicion falls on Russia as cyberattacks target Ukraine», *The New York Times*. 9 de marzo de 2014, Disponible en: https://www.nytimes.com/2014/03/09/world/europe/suspicion-falls-on-russia-as-snake-cyberattacks-target-ukraines-government.html (consultado 11/3/2026).
[40] BBC NEWS. «Hackers causaron un corte de electricidad en el oeste de Ucrania, según EE. UU.», *BBC*. 12 de enero de 2016. Disponible en: https://www.bbc.com/news/technology-35297464 (consultado 11/3/2026).
[41] GRASSEGER, Hannes y KROGERUS, Mikael. «Fake news, botnets and how Russia weaponised the web», *The Guardian*. 2 de diciembre de 2017. Disponible en: https://www.theguardian.com/technology/2017/dec/02/fake-news-botnets-how-russia-weaponised-the-web-cyber-attack-estonia (consultado 11/3/2026).

modo, la lógica de la zona gris no reside en la obtención de victorias decisivas, sino en la acumulación progresiva de costes políticos, sociales y estratégicos para el adversario.

Con base en lo anterior, es destacable el apoyo directo o indirecto que desde el Kremlin se ha dado a una serie de partidos políticos en Europa, tales como la actual Agrupación Nacional —anteriormente Frente Nacional— de Marine Le Pen en Francia, AfD en Alemania, la Lega en Italia, el FPÖ en Austria, Fidesz en Hungría, etcétera[42]. Diversas investigaciones parlamentarias y periodísticas han denunciado tramas de financiación irregular de miembros de dichas formaciones, vínculos con enviados del Kremlin y una presencia constante en medios de comunicación prorrusos.

También es de destacar las campañas híbridas llevadas a cabo en Europa báltica y central, en las que fuerzas euroescépticas han recibido un apoyo constante a través de empresas y sociedades vinculadas al Kremlin[43].

Durante la campaña de las elecciones estadounidenses de 2016, una serie de sucesos parecían ir en el sentido de favorecer al candidato presidencial republicano: el hackeo y posterior filtración de correos electrónicos del Comité Nacional Demócrata y de la campaña de Hillary Clinton, el uso de plataformas como WikiLeaks para difundir selectivamente información dañina, así como el uso masivo de bots y trolls en redes sociales para amplificar contenidos en favor de uno de los candidatos y polarizar la campaña[44].

En 2016, las fuerzas de seguridad de Montenegro, en aquel momento candidato a la OTAN, desarticularon el día de las elecciones un complot para asaltar el Parlamento, matar al primer ministro e instaurar un gobierno prorruso tras las elecciones parlamentarias. Los tribunales condenaron a varios ciudadanos montenegrinos y a agentes rusos. En 2016, en Moldavia, el prorruso Igor Dodon, del Partido de los

[42] BOYLE, Catherine. «Russian links to EU far right exposed by French loan», *CNBC*. 25 de noviembre de 2014. Disponible en: https://www.cnbc.com/2014/11/25/russian-links-to-eu-far-right-exposed-by-french-loan.html (consultado 11/3/2026); PABST, Stefan. «Is the Kremlin financing Europe's right-wing populists?», *DW*. 29 de noviembre de 2014. Disponible en: https://www.dw.com/en/is-the-kremlin-financing-europes-right-wing-populists/a-18101352 (consultado 11/3/2026).

[43] EUVSDISINFO. «Las mentiras de la Plaza Roja: propaganda en el desfile, en Internet y en las calles», *EUvsDisinfo*. 8 de mayo de 2025. Disponible en: https://euvsdisinfo.eu/es/las-mentiras-de-la-plaza-roja-propaganda-en-el-desfile-en-internet-y-en-las-calles/ (consultado 11/3/2026).

[44] ACKERMAN, S., THIELMAN, S. y SMITH, D. «US intelligence report: Vladimir Putin 'ordered' operation to get Trump elected», *The Guardian*. 6 de enero de 2017. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2017/jan/06/vladimir-putin-us-election-interference-report-donald-trump (consultado 11/3/2026).

Socialistas (PSRM), se impuso en las elecciones presidenciales. A continuación, visitó Moscú. Desde esa fecha, Rusia, a través de GRU y el FSB, ha financiado al PSRM y a redes prorrusas en el país y ha utilizado fondos para campañas y protestas.

En 2017, poco antes de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales francesas, se produjo un robo y la filtración masiva de documentos de la campaña de Emmanuel Macron. Diversas investigaciones señalaron la implicación del grupo APT28, vinculado al GRU. Durante toda la década del 2010, Rusia invitó y apoyó a los líderes del UKIP y de fuerzas euroescépticas, lo que les otorgó un notable protagonismo en medios de comunicación internacionales afines al Kremlin, como RT o Sputnik. Se fomentaron narrativas alineadas con el Brexit, la oposición a las sanciones contra Rusia y las críticas a la OTAN[45].

En 2018, Serguéi Skripal, un antiguo espía ruso, y su hija sufrieron un ataque con el agente nervioso conocido como Novichok. Se acusó de ello a agentes del GRU. El Kremlin reaccionó con una campaña masiva de desinformación en medios y redes sociales. En 2018, durante el ejercicio Trident Juncture de la OTAN, Noruega y Finlandia denunciaron interferencias deliberadas en el sistema GPS, responsabilizando a Rusia de una maniobra de guerra electrónica que podía afectar desastrosamente a la aviación civil.

La unidad EUvsDisinfo y el Servicio Europeo de Acción Exterior han documentado centenares de campañas de desinformación masiva que tratan de influir en las opiniones públicas de los países miembros de la OTAN, ya sea en temas referidos a elecciones nacionales, referéndums, debates, percepción de Rusia, migración, valores, vacunas, etcétera[46].

En 2022, Kiev denunció que un grupo llamado *Sandworm* desplegó programas maliciosos para destruir y borrar datos en los ordenadores que controlan las subestaciones de alta tensión en Ucrania[47]. A pesar de que este ataque no fue exitoso como el de 2016, la Federación Rusa logró generar incertidumbre en la población y preparar el terreno para una nueva fase del conflicto. En febrero de 2022, Putin,

[45] BOYLE, C. «Russian links to EU far right exposed by French loan».
[46] EUVSDISINFO. «Las mentiras de la Plaza Roja: propaganda en el desfile, en Internet y en las calles».
[47] REUTERS. «Hackers rusos intentaron sabotear la red eléctrica ucraniana -autoridades e investigadores», *Euronews*. 12 de abril de 2022. Disponible en: https://es.euronews.com/2022/04/12/ucrania-crisis-ciber

insistiendo en que no se trataba ni de una guerra ni de una invasión, sino que era una «operación militar especial» para defender a la población rusófona y desnazificar el país vecino y, en el marco de una amplia estrategia híbrida de comunicación, desinformación y ciberataques, ordenó la invasión de Ucrania[48].

Con el inicio de la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022, el Kremlin combinó estrategias propias de la guerra convencional con instrumentos híbridos en una campaña de amplio espectro destinada no solo a subyugar al pueblo ucraniano, sino también a disuadir o dificultar cualquier posible ayuda externa a Kiev. En el primer caso, el ataque sistemático y periódico con misiles y drones rusos contra centrales y subestaciones eléctricas ucranianas —infraestructura civil—, especialmente a partir del otoño de 2022, con la finalidad de dejar sin luz a la población no combatiente de cara al invierno, constituye sin duda una violación clara del Derecho Internacional Humanitario. Por otra parte, se han denunciado ataques constantes de *malware* —WhisperGate, HermeticWiper, variantes de Sandworm— contra ministerios, bancos e infraestructuras críticas.

En referencia a la campaña híbrida contra países miembros de la OTAN y de la UE, entre 2022 y 2025 se han detectado alrededor de ciento cincuenta incidentes en infraestructuras —explosiones menores, incendios sospechosos, sabotajes de ferrocarriles, cables submarinos cortados, etcétera— que las autoridades europeas han atribuido a actores vinculados al Kremlin o a sus *proxies*, lo que ha supuesto una distracción significativa de recursos por parte de los países afectados.

Moldavia, país que alberga a más de mil soldados rusos estacionados en la disputada región de Transnistria, ha sido uno de los objetivos preferidos de las estrategias híbridas de Rusia. Investigaciones realizadas por parte de RISE Moldova/OCCRP han denunciado la existencia de una red de financiación rusa que da apoyo a figuras prorrusas como Igor Dodon, quien fue presidente del país entre 2016 y 2020, así como a partidos políticos afines como el PSRM o el Partido Șor. Además, esta financiación

[48] CUETO, J. C. «Rusia y Ucrania: así acabaron otras incursiones militares ordenadas por Putin», *BBC*. 6 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-60524454 (consultado 11/3/2026); *EL PAÍS*. «¿Cuál es el origen del conflicto entre Rusia y Ucrania?», *El País*. 1 de marzo de 2022. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2022-03-01/origen-del-ataque-de-rusia-a-ucrania.html (consultado 11/3/2026).

habría servido también para pagar la compra de votos e incitar protestas antigubernamentales y antieuropeas[49].

En 2023, el Partido Șor, liderado desde Moscú por el oligarca prófugo Ilan Shor, fue ilegalizado por el Tribunal Constitucional de Moldavia, al considerarlo un instrumento ruso para hacerse con el control del Estado moldavo y frenar su acercamiento a la Unión Europea. En 2025, Yevgenia Gutsul, una de las líderes del Partido Șor, fue condenada a siete años de cárcel por introducir de forma ilegal dinero desde Rusia para financiar tanto a su formación política como para la organización de protestas prorrusas[50].

Además, durante las elecciones presidenciales de 2024 y las parlamentarias de 2025, según denunciaron las autoridades y la inteligencia moldava, proliferaron ciberataques, campañas de desinformación en redes sociales populares, la compra de votos, la financiación de partidos prorrusos e intentos de protestas violentas contra el gobierno proeuropeo de Maia Sandu[51]. Además, a las formaciones políticas Moldova Mare y Partidul Republican «Inima Moldovei» se les impidió participar en las elecciones legislativas de 2025 bajo la acusación de haber sido financiadas ilegalmente desde el extranjero[52].

También hay que destacar el complejo caso de Rumanía. Desde el año 2023, EUvsDisinfo y otros observatorios han venido documentando campañas masivas que tratan de imponer en redes sociales narrativas prorrusas, ya sea mediante la relativización de la agresión rusa a Ucrania, la difamación de la UE y de la OTAN, los

[49] MCGRATH, S. «Moldova election raids point to Russian interference», *Associated Press*. 23 de septiembre de 2025. Disponible en: https://apnews.com/article/moldova-election-russia-raids-europe-8f32d48131335f44be2bb5f5d55f934d (consultado 11/3/2026); ROBERT LANSING INSTITUTE. «The Kiriyenko blueprint: Turning Moldova's election into an operation», *Robert Lansing Institute*. 25 de septiembre de 2025. Disponible en: https://lansinginstitute.org/2025/09/25/the-kiriyenko-blueprint-turning-moldovas-election-into-an-operation/ (consultado 11/3/2026).

[50] SAUER, P. «Moldovan regional leader sentenced to seven years in prison over Russian funding», *The Guardian*. 5 de agosto de 2025. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2025/aug/05/moldova-gagauzia-yevgenia-gutsul-sentenced (consultado 11/3/2026).

[51] MCGRATH, S. y GHIRDA, V. «Moldova presidential election marred by corruption and fraud allegations», *Associated Press*. 3 de noviembre de 2024. Disponible en: https://apnews.com/article/moldova-presidential-election-russia-corruption-fraud-5886447779a4a818e9f30fdadcb8bbe5 (consultado 11/3/2026); PRESS ROOM. «Russia intensifies disinformation campaign targeting Moldovan parliamentary elections», *DISA*. 22 de septiembre de 2025. Disponible en: https://disa.org/russia-intensifies-disinformation-campaign-targeting-moldovan-parliamentary-elections/ (consultado 11/3/2026).

[52] CAMINO, J. «Moldova bans pro-Russia party from parliamentary elections», *DW*. 26 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.dw.com/en/moldova-bars-pro-russia-party-from-parliamentary-elections/a-74153073 (consultado 11/3/2026); REUTERS. «Kremlin denies interference in Romanian election», *Reuters*. 29 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/kremlin-denies-russian-interference-romanian-election-2024-11-29/ (consultado 11/3/2026).

insultos a candidatos proeuropeos, etcétera[53]. El apogeo de esta campaña llegó durante las elecciones presidenciales de 2024, cuando Călin Georgescu, candidato nacionalista, antieuropeo y prorruso, se impuso por sorpresa en la primera vuelta tras una intensa presencia de sus mensajes en redes sociales como TikTok y Telegram. Poco después, desde los servicios de seguridad rumanos y desde medios internacionales se denunció que la candidatura de Georgescu había sido apoyada por una operación masiva de desinformación y manipulación coordinada desde Rusia, recurriéndose a un uso intensivo de bots, cuentas falsas y contenidos virales. Esto llevó a que la Corte Constitucional anulara los resultados al llegar a la conclusión de que hubo una injerencia extranjera significativa, mediante operaciones cibernéticas, uso de bots en redes sociales, financiación irregular, etcétera[54].

Las acciones rusas también se han dejado sentir en otros países miembros de la OTAN. Así, seis ciudadanos extranjeros están acusados en Lituania de, por encargo del GRU, haber intentado atentar en 2024 contra la empresa TVC Solutions, proveedora de las Fuerzas Armadas ucranianas. Además, se sospecha de su implicación en ataques e intentos de ataques contra autobuses, una oficina de correos, centros comerciales, un cine, un almacén de papel e infraestructuras petroleras y gasísticas en República Checa, Rumanía y Polonia[55].

Por otra parte, en 2024 un ciberataque afectó a la empresa danesa de aguas, lo que permitió la manipulación externa de la presión de las bombas y provocó la rotura de diversas tuberías de la red. Además, durante los comicios locales de ese mismo año se produjeron ciberataques DDoS contra los sistemas informáticos institucionales. En ambos casos, la inteligencia danesa acusó a grupos vinculados al Kremlin —Z-Pentest y NoName057(16)— de ser los responsables[56].

[53] EUVSDISINFO. «Las mentiras de la Plaza Roja: propaganda en el desfile, en Internet y en las calles».
[54] HAECK, P. «TikTok removed 3 influence campaigns during Romania's elections – European Parliament», *Politico*. 3 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.politico.eu/article/tiktok-removed-3-influence-campaigns-during-romania-elections-european-parliament/ (consultado 11/3/2026); REUTERS. «Kremlin denies interference in Romanian election», *Reuters*. 29 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/kremlin-denies-russian-interference-romanian-election-2024-11-29/ (consultado 11/3/2026).
[55] AFP. «Lituania acusa a seis extranjeros de terrorismo por atacar ayuda destinada a Ucrania», *La Nación*. 16 de enero de 2026. Disponible en: https://www.lanacion.com.ar/agencias/lituania-acusa-a-seis-extranjeros-de-terrorismo-por-atacar-ayuda-destinada-a-ucrania-nid16012026/ (consultado 11/3/2026);
[56] BRYANT, M. «Denmark says Russia behind cyber-attacks», *The Guardian*. 18 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.theguardian.com/world/2025/dec/18/denmark-says-russia-was-behind-two-destructive-and-disruptive-cyber-attacks (consultado 11/3/2026).

El Gobierno alemán ha acusado recientemente a Moscú de ser el responsable de una serie de acciones híbridas hostiles desarrolladas entre 2024 y 2025, cuyo objetivo habrían sido tanto los sistemas de gestión del tráfico aéreo como las elecciones federales alemanas. Las acciones habrían sido llevadas a cabo por el grupo APT28, mencionado anteriormente[57].

Especialmente preocupantes han sido las violaciones del espacio aéreo de los países miembros de la OTAN por parte de drones rusos. En julio, Lituania informó de que dos drones rusos, en distintas fechas, se habían adentrado en su territorio, probablemente por un error técnico que los alejó de su objetivo en Ucrania. El 8 de septiembre, un dron ruso violó el espacio aéreo rumano para atacar Ucrania. El 9 de septiembre, al menos 19 drones rusos sobrevolaron el espacio aéreo polaco. El número de vehículos no tripulados hace dudar de la hipótesis de un fallo técnico y apunta la posibilidad de que se tratara de una acción en la zona gris. El 13 de septiembre se derribó un dron ruso en Rumanía. Dos días después, el 15 de septiembre, otro dron aéreo fue derribado en Varsovia. Estas incursiones impulsaron al Gobierno polaco a invocar el artículo 4 del Tratado de la OTAN, un mecanismo raramente utilizado que se activa cuando un miembro se ve amenazado y que da lugar a un debate formal en el seno de la Alianza[58].

En paralelo a los incidentes anteriormente mencionados, diversos países de la OTAN denunciaron a finales de septiembre la presencia de drones no identificados cerca de bases militares y de aeropuertos civiles, lo que perturbó gravemente el tráfico aéreo. Así, Dinamarca vio afectadas las operaciones de los aeropuertos de Copenhague, Aalborg, Billund, Esbjerg y Sønderborg. Días después, se vio afectado el aeropuerto noruego de Oslo. Otros incidentes se han denunciado en Francia y Alemania, sin que quedara claro el origen ni la finalidad de los drones aéreos, que eran de tamaño reducido[59].

El acoso a la infraestructura aérea de los países miembros de la OTAN se complementa con constantes interferencias en el GPS —sistema de posicionamiento global—. La

[57] ISSEL, S. «Alemania acusa a Rusia de ciberataque al control aéreo», *Euronews*. 12 de diciembre de 2025. Disponible en: https://es.euronews.com/2025/12/12/alemania-acusa-rusia-ciberataque-control-aereo-desinformacion-electora

[58] SCHWIRTZ, M. y QASIM, N. «La OTAN dice que utilizó aviones de combate para derribar drones rusos sobre Polonia», *The New York Times*. 10 de septiembre de 2025. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2025/09/10/espanol/mundo/polonia-rusia-drones-ucrania.html (consultado 11/3/2026).

[59] DESMARAIS, A. «Del Báltico al Mediterráneo: la incursión de drones en países europeos pone en alerta a la defensa», *Euronews*. 30 de septiembre de 2025. Disponible en: https://es.euronews.com/next/2025/09/30/del-baltico-al-mediterraneo-la-incursion-de-drones-en-paises-europeos-pone-en-alerta-a-la- (consultado 11/3/2026).

afectación, en agosto de 2025, del vuelo chárter en el que viajaba la Comisión Europea de Polonia a Bélgica visibilizó una estrategia que ha afectado a miles de aeronaves durante los últimos años, especialmente a aquellas que transitan por países fronterizos con Rusia o por el enclave ruso de Kaliningrado[60].

También son destacables diversos incidentes producidos en el mar Báltico que dieron lugar al corte de cables submarinos vitales para diversas infraestructuras regionales. Así, en noviembre de 2024, los cables de telecomunicaciones BCS East-West Intelink y C- Lion1, que unen Lituania-Suecia y Alemania-Finlandia respectivamente, fueron dañados, y se sospechó de un barco chino que había partido de un puerto ruso[61]. Poco después, en diciembre de 2024, el cable eléctrico Estlink-2 y cuatro cables de telecomunicaciones que conectan Finlandia y Estonia fueron cortados o dañados por el petrolero Eagle S, con bandera de las Islas Cook, pero vinculado a la «flota fantasma» que Rusia emplea para evadir las sanciones internacionales. Las autoridades filandesas abordaron el buque y presentaron cargos contra los oficiales por daño criminal agravado e interferencia de comunicaciones[62]. Finalmente, el 31 de diciembre de 2025, el cable submarino de telecomunicaciones Elisa, que conecta Finlandia con Estonia, fue dañado por el carguero Fitburg, con bandera de San Vicente y las Granadinas, que había partido del puerto ruso de San Petersburgo. Las autoridades finlandesas abordaron el barco e iniciaron una investigación por daño criminal agravado e interferencia de telecomunicaciones[63] (Pohjanpalo, 31 de diciembre de 2025).

En síntesis, en el presente apartado se ha expuesto una selección no exhaustiva de hechos atribuidos —o susceptibles de atribuirse— a la Federación Rusa que, de forma directa o indirecta, han afectado a la seguridad nacional y colectiva de los países miembros de la OTAN. Las acciones presentadas pueden organizarse en la siguiente tabla tipológica:

[60] AYUSO, S. «El avión en el que viajaba Von der Leyen sufre interferencias rusas en el GPS», *El País*. 1 de septiembre de 2025. Disponible en: https://elpais.com/internacional/2025-09-01/el-avion-en-el-que-viajaba-von-der-leyen-sufre-interferencias-rusas-en-el-gps.html (consultado 11/3/2026).
[61] ASTIER, H. y KIRBY, P. «Undersea cables severed in Baltic Sea raise security concerns», *BBC*. 19 de noviembre de 2024. Disponible en: https://www.bbc.com/news/articles/c9dl4vxw501o (consultado 11/3/2026).
[62] LEHTO, E. y SYTAS, A. «Finland boards oil tanker suspected of causing internet, power cable outages», *Reuters*. 26 de diciembre de 2024. Disponible en: https://www.reuters.com/world/europe/finland-police-investigate-role-foreign-ship-after-power-cable-outage-2024-12-26/ (consultado 11/3/2026).
[63] POHJANPALO, K. «Finlandia toma un buque por causar daños a cable submarino de telecomunicaciones», *El Financiero*. 31 de diciembre de 2025. Disponible en: https://www.elfinanciero.com.mx/mundo/2025/12/31/finlandia-toma-un-buque-por-causar-danos-a-cable-submarino-de-telecomunicaciones/ (consultado 11/3/2026).

Tipología de actividades híbridas desarrolladas por Rusia en Ucrania y en la zona gris de la OTAN			
N.º	**Tipo de actividades**	**Descripción**	**Objetivo**
1	Ciberataques	Ataques a infraestructuras críticas, DDoS, *hack and leak*.	Degradación, señalización y coste reputacional y material.
2	Desinformación / Influencia	Campañas sostenidas, bots, manipulación de plataformas y medios de comunicación y sociales.	Polarización política y social, erosión de confianza en las instituciones.
3	Captación y coerción política	Apoyo a partidos y redes prorrusas, compra de influencia.	Modificar preferencias y políticas internas.
4	Sabotaje de infraestructuras críticas	Incendios, explosiones, corte de cables submarinos.	Coste económico y demostrar vulnerabilidad.
5	Presión militar no atribuible o con escaso coste	Drones, violaciones de espacio aéreo, interferencias GPS.	Delimitación de umbrales y cálculo de riesgos.
6	Uso de proxies	Actores interpuestos, negación plausible.	Evitar activación de mecanismos de defensa.

Tabla 1. Tipología de actividades híbridas desarrolladas por Rusia en Ucrania y en la zona gris de la OTAN. Elaboración propia.

Esta tipología muestra que la lógica común no es la obtención de una victoria inmediata, sino la generación de fricción acumulada sobre tres variables críticas de la disuasión —capacidad, determinación y comunicación—, lo que deteriora gradualmente la credibilidad aliada sin cruzar el umbral del conflicto armado. El recurso sistemático por parte de Moscú a este tipo de acciones evidencia la existencia de una confrontación entre Rusia y la OTAN, que, afortunadamente, aún no ha alcanzado el umbral de intensidad propio de un conflicto armado internacional.

Las estrategias e instrumentos desarrollados por Rusia en la zona gris de la confrontación, ya sea que busquen obtener réditos geopolíticos sin recurrir a la guerra o preparar el escenario para el inicio de un conflicto armado localizado, son, y esto es un hecho, una amenaza para la seguridad nacional de los países limítrofes, para la seguridad colectiva de la OTAN y para los principios del Derecho Internacional sobre los que se asienta el sistema de naciones surgido tras la Segunda Guerra Mundial. Así, los países miembros de la OTAN han de tomar conciencia de la situación y actuar en consecuencia.

La disuasión: un elemento clave para la prevención del conflicto armado

Más allá de su diversidad, los hechos expuestos anteriormente responden a una misma lógica: erosionar de forma gradual y sistemática las condiciones de disuasión existentes. Por ello, es pertinente analizar los efectos que estos han producido sobre la Alianza y qué instrumentos permiten negar beneficios o imponer costes sin provocar una escalada armada.

Hasta el momento, la respuesta de la OTAN no ha sido unánime ni adecuada. Respecto a lo primero, Hungría con Orbán, Turquía con Erdoğan y Estados Unidos con Trump han sido continuamente reticentes —o contradictorios— con determinados compromisos, incluso con el que implica el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, referido al principio de defensa colectiva. En referencia a lo segundo, desde el inicio de la agresión rusa contra Ucrania la OTAN activó sus planes de defensa, con el despliegue de fuerzas terrestres, aéreas y marítimas en el este de Europa. Se emplearon elementos de alta preparación de la Fuerza de Respuesta de la OTAN, colocando a más de 40.000

efectivos bajo mando directo aliado, apoyados por despliegues nacionales adicionales. Además, en marzo de 2022, la Alianza acordó crear cuatro nuevos grupos de combate multinacionales en Bulgaria, Hungría, Rumanía y Eslovaquia, que se sumaron a los ya existentes en Estonia, Letonia, Lituania y Polonia[64]. Sin embargo, estas medidas, aunque limitadas, tienen un carácter preventivo para un escenario de conflicto armado convencional, pero no constituyen un instrumento adecuado para hacer frente a una confrontación en la zona gris.

Así, por ejemplo, derribar los baratos drones rusos que incursionan en el espacio aéreo de la OTAN con carísimos misiles aire-aire, disparados desde costosos aviones de combate F-35 o Eurofighter Typhoon, no es algo sostenible ni adecuado. Frente a ello, los autores coinciden en que los países miembros de la OTAN deben realizar esfuerzos significativos por restaurar un instrumento fundamental en la prevención de los conflictos armados: la disuasión.

Según Jordán[65]: «La disuasión es una variable relacional, resultado de una interacción en la que el disuadido opta por no llevar a cabo una acción —que de otro modo sí realizaría— al estimar los costes que puede entrañar». Así, el objetivo del actor que ejercería la disuasión —la OTAN— es influir en el cálculo de riesgos y beneficios de la otra parte —Rusia— para disuadirla de llevar a cabo una determinada acción. La disuasión puede ejercerse mediante negación —dificultando la acción o minimizando las ganancias— o mediante represalia —maximizando los costes mediante castigo—, y puede recurrirse a una amplia serie de instrumentos: amenazas militares, diplomacia, economía, información, sanciones, etcétera[66].

Si los actores llegan a la conclusión de que los beneficios de atacar primero no merecen los costes que habría que asumir, se alcanza una estabilidad estratégica que aleja la posibilidad de un conflicto armado[67]. A este principio habría que sumar la inclusión de garantías, ya que, si bien «la disuasión se basa en amenazas asociadas a traspasar

[64] NATO. *Strategic Concept 2022*, pp. 15-16.
[65] JORDÁN, J. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 59. 2022, pp. 65-88.
[66] FREEDMAN, L. «Deterrence», *Polity Press*. 2004; JORDÁN, J. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 59. 2022, pp. 65-88; KNOPF, J. W. «The fourth wave in deterrence research», *Contemporary Security Policy*, vol. 31, n.º 1. 2010, pp. 1-33. Disponible en: https://doi.org/10.1080/13523261003640819 (consultado 11/3/2026); SNYDER, G. H. *Deterrence and Defense: Toward a Theory of National Security*. Princeton University Press, 1961.
[67] BRODIE, B. «Strategy in the Missile Age», *RAND Corporation*. 1959; JORDÁN, J. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 59. 2022, pp. 65-88.

determinados límites», también debe «aliviar la inseguridad de la otra parte garantizando que no tiene nada que temer si los respeta»[68], con el fin de evitar caer en las perniciosas dinámicas del dilema de la seguridad. Por último, particularmente en el caso referido a Rusia, es relevante un concepto desarrollado en las dos últimas décadas: la disuasión a medida, lo que implica «conocer en profundidad los valores, normas, intereses y condicionantes de quienes toman las decisiones para comprender su mentalidad o cultura estratégica»[69], lo que obliga a ampliar desde una perspectiva disciplinar el análisis del actor. Gran parte de la literatura académica referida a la disuasión proviene de la Guerra Fría y está pensada desde una óptica convencional y bipolar.

Su aplicación en una confrontación que se desarrolla en la zona gris no está exenta de problemas, especialmente frente a aquellas acciones que conllevan pocos riesgos para el agresor —por ejemplo, ataques cibernéticos—, que son difíciles de impedir —negación— y complejas de represaliar por temor a provocar una escalada hacia el conflicto armado[70]. Así, Jordán advierte de dos grandes problemas para una disuasión efectiva en la zona gris. El primero es que es «dudosamente efectiva» en los umbrales de intensidad bajos, mientras que tiene «mayores probabilidades de éxito» en los altos. El segundo, que, en la zona gris, caracterizada por ser un área volátil, incierta, compleja y ambigua, es tremendamente difícil controlar la escalada de la confrontación[71].

Sumados a los anteriores, los autores quieren destacar un tercero: la ausencia de un cuerpo legal suficiente que regule una confrontación en la zona gris. Al no alcanzar la categoría de conflicto armado, ni el Derecho Internacional a la legítima defensa —*ius ad bellum*— ni el Derecho Internacional Humanitario —*ius in bello*— resultan aplicables a la cuestión, por lo que las acciones en este escenario deben guiarse únicamente por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esto, en el caso que se refiere a Rusia y a la OTAN, genera una «asimetría legal», ya que los gobiernos occidentales son más dependientes de la crítica de la opinión pública ante sus acciones y ello limita sus capacidades de respuesta[72]. Así, parece que Rusia, por sus características geopolíticas, posee una ventaja significativa frente a la OTAN en la confrontación que se desarrolla

[68] JORDÁN. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», p. 71.
[69] Ibíd.
[70] Ibíd.
[71] Ibíd., p. 77.
[72] SOTO SILVA. «La zona gris, un desafío para la conducción política y estratégica», p. 13.

en la zona gris. No obstante, de los países miembros de la OTAN y de sus sociedades depende que esta ventaja sea circunstancial y no estructural. A diferencia de la disuasión clásica, centrada en evitar el inicio de un conflicto armado, la disuasión en la zona gris busca modular comportamientos, establecer límites tácitos y gestionar la escalada dentro de un entorno de competencia permanente.

Una disuasión efectiva se fundamenta en la credibilidad, «entendida como la probabilidad percibida de que el disuasor materialice su amenaza al darse las condiciones que supuestamente deberían activar la disuasión»[73]. Esta depende de tres factores: capacidad —recursos materiales para defenderse o represaliar—, determinación —voluntad política para emplear las capacidades— y comunicación —eficaz para que resulte creíble—.

Es de destacar que estos tres factores no suman entre sí, sino que se multiplican[74]. Por lo tanto, valores bajos en uno de ellos lastran la eficacia de la disuasión. Según Jordán[75], una estrategia de disuasión efectiva debe ser «no escalatoria, a la medida y con garantías, contar con credibilidad basada en capacidades, determinación y comunicación adaptadas a la zona gris, y asumir que se trata de una disuasión acumulativa». Respecto a esto último, Jordán afirma que la disuasión en la zona gris es «resultado de múltiples interacciones inamistosas en las que el disuasor es capaz de imponerse y transmitir la necesidad de respetar determinados límites. La disuasión acumulativa asume *de facto* el fracaso repetido tanto de la disuasión general como de la disuasión inmediata. Sin embargo, trata de alcanzar la estabilidad estratégica a través de un proceso de aprendizaje en el que van tomando forma normas de conducta, a veces conocidas como reglas del juego»[76].

Desde la perspectiva de la OTAN, y con base en los propósitos y principios del *Strategic Concept 2022*, la disuasión por negación ha de basarse en la resiliencia, la disuasión integrada y un enfoque que implique a toda la sociedad. La experiencia de Ucrania ha demostrado la importancia de este enfoque, ya que la resistencia del pueblo ucraniano «se vertebra a partir de una combinación de numerosas formas y prácticas de resiliencia como característica social de autosuficiencia, autonomía y autoorganización […]. Se trata

[73] JORDÁN. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», p. 69.
[74] Ibíd., p. 69.
[75] Ibíd., pp. 78-82.
[76] Ibíd., p. 82.

de una resiliencia híbrida que se basa en una forma de gobernanza descentralizada, en la sostenibilidad de las redes sociales, en una política informativa fiable y en una firme adhesión pública a la idea de una guerra justa. […] La resiliencia híbrida constituye el punto esencial de la supervivencia de Ucrania como nación»[77]. Así, la disuasión por negación de la OTAN ha de pretender incrementar la resiliencia aliada para, mediante estrategias de prevención estructural, la reducción de vulnerabilidades y la denegación de ventajas estratégicas, negar beneficios estratégicos a actores hostiles. Por otra parte, y también alineada con el *Strategic Concept 2022*, la disuasión por represalia de los países miembros de la OTAN ha de fundamentarse, más allá de los instrumentos militares convencionales, en la imposición de costes coordinados y proporcionales mediante sanciones multisectoriales, atribución pública, respuestas coordinadas, costes reputacionales, así como medidas legales y diplomáticas.

Para ejemplificar las pretensiones anteriores, y sin buscar exhaustividad, sino ofrecer una aproximación a los posibles mecanismos de disuasión por negación y por represalia frente a actividades híbridas en el entorno de competencia estratégica de la zona gris, se expone una tabla elaborada a partir de la literatura académica de autores diversos como Jordán[78], Mearsheimer[79], Kofman y Rojansky[80], Renz y Smith[81], Hoffman[82], Mazarr[83] o Nye[84]. Alineados con el *Strategic Concept 2022*, los mecanismos de disuasión frente a actividades híbridas se basan en una combinación de resiliencia, prevención y la imposición de costes coordinados, con el objetivo de reforzar la capacidad de los aliados para negar beneficios estratégicos a los actores hostiles y responder de manera proporcionada y legal, evitando la escalada armada y preservando la estabilidad estratégica en un contexto de competencia sistémica.

Con ella se pretende combinar un marco neorrealista con un mapeo sistemático de las actividades híbridas más recurrentes y su traslación a mecanismos de disuasión

[77] KURNYSHOVA, Y. y MAKARYCHEV, A. «La guerra de Rusia y la sociedad ucraniana», en *Amenazas híbridas, orden vulnerable*. CIDOB Report, n.º 8, CIDOB, 2022, pp. 47-54.
[78] JORDÁN, J. «La disuasión en la zona gris: una exploración teórica», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 59. 2022, pp. 65-88; JORDÁN, J. «El conflicto internacional en la zona gris», *Revista Española de Ciencia Política*, n.º 48. 2018, pp. 129-151. Disponible en: https://doi.org/10.21308/recp.48.05.
[79] MEARSHEIMER, J. J. *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton, 2001.
[80] KURNYSHOVA y MAKARYCHEV. «La guerra de Rusia y la sociedad ucraniana».
[81] RENZ, B. y SMITH, H. *Russia and Hybrid Warfare – Going Beyond the Label*. Aleksanteri Papers, 2016.
[82] HOFFMAN, F. G. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies, 2007.
[83] MAZARR, M. J. *Mastering the Gray Zone*. RAND Corporation, 2015.
[84] NYE, J. S. *The Future of Power*. PublicAffairs, 2011.

aplicables en la zona gris y alineados con el *Strategic Concept 2022* de la OTAN. Actividades híbridas en el entorno de la competencia estratégica de la zona gris y posibles mecanismos de disuasión por negación y por represalia.

Actividades híbridas en el entorno de la competencia estratégica de la zona gris y posibles mecanismos de disuasión por negación y por represalia			
N.º	**Actividades híbridas**	**Mecanismos de disuasión por negación**	**Mecanismos de disuasión por represalia**
1	Ciberoperaciones contra infraestructuras críticas	Resiliencia cibernética aliada, redundancia de sistemas	Atribución pública y sanciones
2	Ataques DDoS a instituciones públicas	Infraestructura digital resiliente	Contramedidas legales y sanciones
3	Operaciones de robo y difusión de información (*hack and leak*)	Protección de datos y ciberhigiene	Procesos judiciales y sanciones
4	Interferencia en procesos electorales	Protección electoral y comunicación estratégica (*StratCom*)	Sanciones y restricciones políticas
5	Desinformación estratégica sostenida	Alfabetización mediática y detección temprana	Restricciones a medios estatales
6	Saturación informativa deliberada (*information flooding*)	Capacidades de verificación y comunicación institucional	Atribución coordinada
7	Manipulación algorítmica en redes sociales	Regulación de plataformas	Multas y bloqueos regulatorios
8	Uso de IA generativa para operaciones cognitivas	Gobernanza de IA y detección técnica	Sanciones tecnológicas
9	Apoyo encubierto a partidos o movimientos políticos	Transparencia financiera	Sanciones individuales
10	Instrumentalización de minorías étnicas	Protección de derechos e inclusión social	Misiones de la OSCE y sanciones

11	Presión transnacional sobre diásporas	Protección policial y consular	Sanciones personales
12	Narrativas históricas revisionistas	Diplomacia pública y educación estratégica	Condenas multilaterales
13	Amenazas nucleares retóricas	Comunicación estratégica aliada	Aislamiento diplomático
14	Incursiones aéreas provocativas	Vigilancia integrada y medios adecuados de negación	Protestas diplomáticas y sanciones
15	Incursiones marítimas ambiguas	Conciencia situacional marítima	Sanciones y no reconocimiento
16	Sabotaje encubierto de cables submarinos	Monitoreo y redundancia	Atribución y sanciones
17	Interferencia en sistemas globales de navegación por satélite	Sistemas alternativos y protección	Medidas diplomáticas
18	Uso de fuerzas irregulares sin identificación	Control administrativo del territorio	No reconocimiento jurídico
19	Apoyo encubierto a proxies armados	Cooperación policial y fronteriza	Designación y sanciones
20	Militarización encubierta de espacios civiles	Inspecciones legales	Sanciones multilaterales
21	Coerción energética selectiva	Diversificación energética	Sanciones sectoriales
22	Dependencia inducida de recursos críticos	Diversificación y reservas	Medidas comerciales defensivas
23	Coerción económica selectiva	Apoyo estatal y diversificación	Sanciones económicas
24	*Dumping* estratégico en sectores clave	Defensa comercial legal	Aranceles compensatorios
25	Interferencia en cadenas de suministro	Control de dependencias estratégicas	Medidas defensivas para eliminar la interferencia
26	Uso de empresas privadas como instrumentos estatales	Control de inversiones	Congelación de activos
27	Adquisiciones hostiles fragmentadas	Evaluación y supervisión de inversiones	Bloqueo legal

28	Espionaje económico y tecnológico	Protección de I+D+I	Expulsiones y sanciones
29	Desestabilización financiera encubierta	Supervisión macroprudencial	Medidas regulatorias
30	Presión sobre mercados de seguros y *rating*	Regulación financiera	Respuestas coordinadas
31	*Lawfare* estratégico	Capacidades jurídicas especializadas	Litigio internacional
32	Bloqueo deliberado de organizaciones internacionales	Coordinación multilateral	Aislamiento político
33	Captura normativa en organismos técnicos	Presencia institucional activa	Impugnación multilateral
34	Dilación estratégica en mecanismos legales	Reforma procedimental	Presión diplomática
35	Uso de las ONG u organizaciones pantalla	Control de financiación	Cancelación legal
36	Instrumentalización de crisis migratorias	Gestión fronteriza cooperativa	Sanciones diplomáticas y económicas
37	Uso estratégico de visados y movilidad	Coordinación consular	Medidas de reciprocidad
38	Instrumentalización del turismo	Diversificación económica	Restricciones selectivas
39	Normalización gradual de hechos consumados ilegales	Presencia institucional constante	Política de no reconocimiento
40	Erosión sistemática de confianza en instituciones democráticas	Resiliencia integral de la sociedad	Imposición prolongada de costes

Tabla 2. Actividades híbridas en el entorno de competencia estratégica de la zona gris y posibles mecanismos de disuasión por negación y por represalia. Elaboración propia.

En referencia a la tabla, conviene destacar que los mecanismos de disuasión por negación recogidos en la tabla se alinean con el enfoque de la OTAN de fortalecimiento de la resiliencia, con el objetivo de reducir las vulnerabilidades políticas, económicas, sociales y tecnológicas que los actores hostiles explotan mediante actividades híbridas.

Además, los mecanismos de disuasión por represalia señalados no implican el uso de la fuerza armada, sino la imposición de costes políticos, económicos, jurídicos y reputacionales de manera coordinada entre los aliados. Así, tanto los mecanismos de negación como los de represalia están situados deliberadamente por debajo del umbral que activaría el artículo 5, pero dentro del artículo 4 en el que «las Partes se consultarán cuando, a juicio de cualquiera de ellas, la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las Partes fuese amenazada»[85], lo que favorece respuestas coordinadas.

Así, frente a las acciones rusas en la zona gris y pese a los desafíos que estas suponen, es posible oponer mecanismos adecuados de disuasión por negación o represalia. Sin embargo, la gran cuestión es si los países miembros de la OTAN articularán colectivamente capacidad, determinación y comunicación para construir una disuasión verdaderamente creíble.

Conclusiones

El análisis desarrollado a lo largo de este trabajo pone de manifiesto que la relación entre Rusia y la OTAN no puede ser comprendida adecuadamente si se limita a una lectura binaria y dicotómica entre guerra y paz. Desde hace más de dos décadas, el Kremlin ha venido desplegando una estrategia sostenida de competencia estratégica por debajo del umbral del conflicto armado internacional, primero en su denominado «extranjero próximo» y, de forma creciente, contra los países miembros de la OTAN. Esta dinámica, que se inscribe plenamente en lo que la literatura especializada ha conceptualizado como la zona gris, constituye hoy una amenaza directa para la seguridad nacional de los Estados miembros y para la seguridad colectiva de la organización atlántica.

Desde una perspectiva neorrealista, el comportamiento ruso responde a una lógica de búsqueda de seguridad y de revisión del *statu quo* internacional en un sistema anárquico, competitivo y en transformación. Sin embargo, el recurso sistemático a instrumentos híbridos no solo erosiona los principios del Derecho Internacional y las normas que sustentan el orden internacional, sino que incrementa los riesgos de una escalada no

[85] NATO. *North Atlantic Treaty*, 1949. Disponible en: https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1949/04/04/the-north-atlantic-treaty (consultado 11/3/2026).

deseada y de error de cálculo. Lejos de constituir acciones aisladas u oportunistas, estos instrumentos forman parte de una estrategia coherente y acumulativa destinada a debilitar la cohesión aliada, explotar vulnerabilidades estructurales y condicionar la toma de decisiones políticas.

Desde la perspectiva de Waltz, el Estado debe garantizarse el poder suficiente para su supervivencia y, con ello, optar por la acción que sea necesaria para lograrlo. Esto es lo que Rusia ha estado llevando a cabo desde el inicio de la guerra en Ucrania. Sin duda, los nuevos instrumentos utilizados en la guerra híbrida, como el uso de drones, han cambiado el curso del conflicto desde sus inicios, al igual que los diversos ciberataques, que cada vez son más sofisticados. Por lo tanto, se ha vuelto aún más complicado garantizar la seguridad de los civiles y de los militares, tanto en Ucrania como en la Federación Rusa. Estas amenazas causan daños que provocan desde pérdidas económicas de miles de dólares hasta múltiples bajas humanas. Es crucial comprender que, en este tipo de guerra, se puede emplear cualquier forma de poder que el Estado tenga a su alcance —económico, militar, diplomático, social o cibernético—. Desde la perspectiva rusa, garantizar la seguridad nacional implica proteger su esfera de influencia a toda costa, utilizando todas las capacidades a su alcance. Así, la denominada zona gris se caracteriza por ser un espacio particularmente volátil.

El estudio empírico de los casos expuestos evidencia que muchos de los patrones de comportamiento desplegados por Rusia frente a Ucrania antes de 2022 se han reproducido, con las adaptaciones necesarias, en el entorno de la OTAN. La diferencia fundamental reside en que, mientras Ucrania fue progresivamente aislada y erosionada hasta el inicio del conflicto armado, los países aliados cuentan con mecanismos de cooperación, capacidades colectivas y marcos institucionales que, si se emplean de manera coherente y coordinada, pueden impedir que la confrontación en la zona gris derive en una guerra convencional de mayor alcance. No obstante, esta potencialidad no se traduce automáticamente en una disuasión efectiva.

El trabajo ha mostrado que los mecanismos tradicionales de disuasión, concebidos para prevenir conflictos armados, resultan insuficientes para responder a una confrontación caracterizada por la ambigüedad, la fragmentación y la acumulación progresiva de acciones hostiles. La disuasión en la zona gris exige un enfoque adaptado, basado en la combinación de la disuasión por negación y por represalia, la construcción de resiliencia

social, la coordinación interinstitucional y la imposición de costes proporcionales, creíbles y sostenidos en el tiempo. Se trata de modular comportamientos, establecer límites tácitos y gestionar la escalada dentro de un entorno de competencia permanente.

Es crucial que los países miembros de la OTAN y su ciudadanía asuman que la defensa del Estado de derecho democrático y de la seguridad colectiva no se libra únicamente en el ámbito militar, sino también en los espacios político, informativo, económico, tecnológico y social. La credibilidad de la disuasión aliada dependerá, en última instancia, de la capacidad de articular de manera coherente, las capacidades, la determinación política y la comunicación estratégica clara y unificada.

En definitiva, la confrontación entre Rusia y la OTAN ya está en curso, aunque se desarrolle mayoritariamente en la zona gris. Ignorar esta realidad o subestimarla equivale a repetir errores lejanos y recientes, con consecuencias potencialmente más graves. La toma de conciencia que se reclama en este trabajo no persigue normalizar la confrontación ni abandonar los principios del orden internacional, sino reconocer las condiciones reales en las que hoy se estructura la competencia estratégica. Solo a partir de ese reconocimiento será posible diseñar políticas de disuasión eficaces que contribuyan, paradójicamente, a preservar la paz y evitar que la zona gris se transforme en un nuevo conflicto armado internacional en Europa.

*Antonio Gil Fons y Saraí Valerdi Macías**

ieee.es
Instituto Español de Estudios Estratégicos

Documento de
Investigación

03/2026 6 de mayo de 2026

Marta Molina Urosa, Javier Lafuente Capó, Manuel Lopera Rodríguez, Laura Ruiz Sancho, Gerard Terrés Pueyo, Pablo García Hernández

Infraestructura crítica en contexto de guerra híbrida: cables submarinos, competición geopolítica y vulnerabilidad estructural en el mar Báltico

Infraestructura crítica en contexto de guerra híbrida: cables submarinos, competición geopolítica y vulnerabilidad estructural en el mar Báltico

Resumen:

Este artículo examina la creciente vulnerabilidad de los cables submarinos en el mar Báltico en el contexto de la competencia geopolítica. Las características físicas de estas infraestructuras, combinadas con un marco jurídico fragmentado, caracterizado por dificultades de atribución y ambigüedades normativas, generan condiciones propicias para operaciones de guerra híbrida en la denominada zona gris.

En un entorno regional cada vez más tensionado, los cables submarinos se han convertido en un vector estratégico para la realización de actividades disruptivas por debajo del umbral del conflicto armado.

El artículo desarrolla un marco conceptual para analizar la relevancia estratégica de estas infraestructuras y examina las dinámicas geopolíticas y los condicionantes estructurales que incrementan su vulnerabilidad en el mar Báltico.

Asimismo, evalúa las respuestas de la Unión Europea y la OTAN, e identifica los avances recientes y las limitaciones persistentes en su capacidad de disuasión, atribución y respuesta ante amenazas híbridas.

Palabras clave:

Cables submarinos, geopolítica, guerra híbrida, Rusia, China, infraestructura crítica.

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.

Marta Molina Urosa, Javier Lafuente Capó, Manuel Lopera Rodríguez, Laura Ruiz Sancho, Gerard Terrés Pueyo, Pablo García Hernández

Critical Infrastructure in the Context of Hybrid Warfare: Submarine Cables, Geopolitical Competition, and Structural Vulnerability in the Baltic Sea

Abstract:

This article examines the growing vulnerability of submarine cables in the Baltic Sea within the context of hybrid warfare and intensifying geopolitical competition. It argues that the physical characteristics of these infrastructures, combined with a fragmented legal framework marked by attribution challenges and normative ambiguities, create favourable conditions for grey-zone operations. In an increasingly contested regional environment, submarine cables have become a strategic vector for disruptive activities below the threshold of armed conflict.

The article develops a conceptual framework to analyse the strategic relevance of submarine cables and assesses the geopolitical dynamics and structural conditions that heighten their vulnerability in the Baltic Sea. It also evaluates the responses of the European Union and NATO, identifying recent initiatives alongside persistent limitations in their capacity to deter, attribute and respond to hybrid threats. Incidents recorded between 2022 and 2025 suggest that the Baltic Sea is increasingly functioning as a testing ground for hybrid tactics.

Keywords:

Submarine cables, geopolitics, hybrid warfare, Russia, China, critical infrastructure.

En un mundo profundamente interconectado, los cables submarinos constituyen la columna vertebral de la economía de las telecomunicaciones a escala global: más del 99 % del tráfico internacional de datos y cerca del 90 % de las comunicaciones entre Europa y Estados Unidos dependen de esta red física de aproximadamente 500 cables que se extiende por más de 1,7 millones de kilómetros[1] [2].

Estos sistemas sostienen las comunicaciones gubernamentales, las transacciones financieras, los servicios en la nube, las cadenas de suministro y el acceso a la información de miles de millones de personas[3].

Su estatus como infraestructura crítica se evidencia en la magnitud de su vulnerabilidad: cada año se registran entre 150 y 200 averías en el mundo. Más aún, en 2023 el International Cable Protection Committee (ICPC) documentó más de 200 reparaciones, lo que equivale a más de tres incidentes por semana[4].

Aunque una gran parte de estos daños se atribuyen a causas accidentales —principalmente arrastres de anclas, errores de navegación o actividades pesqueras[5]—, la frontera entre accidente y sabotaje se ha vuelto cada vez más difusa.

Esta ambigüedad responde, en parte, a la propia naturaleza del dominio marítimo. El derecho del mar, pese a ofrecer un marco de referencia básico, resulta insuficiente para garantizar la protección y atribución de responsabilidades respecto a infraestructuras que se sitúan, en muchos casos, fuera de la jurisdicción penal directa de los Estados ribereños[6].

La posibilidad de desconectar los sistemas de identificación automática (AIS) —sistemas que transmiten la posición e identidad de los buques para garantizar la seguridad y

[1] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. «Submarine Cable Resilience», *ITU*. 2024. Disponible en: https://www.itu.int/digital-resilience/submarine-cables/
Nota: Todos los hipervínculos se encuentran activos con fecha de 9 de abril de 2026.
[2] LOIK, R. «Undersea hybrid threats in strategic competition: The emerging domain of NATO–EU defence cooperation», *Journal on Baltic Security*, 10(2). 2024, pp. 1-25. https://doi.org/10.57767/jobs_2024_008
[3] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. *Op. cit.*
[4] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. «Press Release: International summit outlines steps to improve resilience of submarine telecommunications cables worldwide», *ITU*. 2024. Disponible en: https://www.itu.int:443/en/mediacentre/Pages/PR-2025-02-27-submarine-cables-summit-nigeria.aspx
[5] Ibid.
[6] O'RIORDAN, K. «Geopolitics of Baltic subsea infrastructure (Map 11)», *Brussels Institute for Geopolitics*. 2025. Disponible en: https://big-europe.eu/publications/2025-04-11-geopolitics-of-baltic-subsea-infrastructure

facilitar el seguimiento[7]—, el empleo de banderas de conveniencia o la ausencia de testigos convierten el entorno submarino en un espacio propicio para operaciones en la zona gris y para la consecuente negación plausible[8].

Así, tanto buques civiles como actores estatales pueden operar bajo un velo de opacidad que dificulta el esclarecimiento de incidentes y ofrece oportunidades para la ejecución de acciones híbridas difíciles de rastrear.

Desde 2022, esta vulnerabilidad estructural ha adquirido una dimensión geopolítica adicional. La guerra de Ucrania transformó el mar Báltico —tradicionalmente percibido como un mar estable e interdependiente— en un espacio de confrontación estratégica entre el bloque euroatlántico y las potencias revisionistas[9] [10].

La adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN consolidó el perímetro aliado en la cuenca, mientras que la costa rusa y el enclave de Kaliningrado mantienen su función como plataforma de proyección militar[11] [12].

En este contexto, el mar Báltico resulta fundamental para las telecomunicaciones, la interoperabilidad militar, la seguridad energética y la resiliencia económica europea.

Esta centralidad estratégica se explica, en gran medida, por la configuración de su lecho marino, que alberga una red especialmente densa de cables submarinos que conectan a Estados de la Unión Europea (UE) y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) entre sí y con Rusia, particularmente con el enclave de Kaliningrado[13] [14].

[7] CALDWELL, J. «Security or safety: what is AIS really for?», *CIMSEC*. 19 mayo de 2025. Disponible en: https://cimsec.org/security-or-safety-what-is-ais-really-for/
[8] BERNABÉ, P. *et al.* «Detecting Intentional AIS Shutdown in Open Sea Maritime Surveillance Using Self-Supervised Deep Learning», *IEEE Transactions on Intelligent Transportation Systems*, 25(2). 2024, pp. 1166-1177. Disponible en: https://doi.org/10.1109/TITS.2023.3322690
[9] CHARALAMBIDES, Y. «A Russian revisionist strategy on the rise?», *Taylor & Francis*, *Strategic Analysis*, 46(2). 2022, pp. 141-156. Disponible en: https://doi.org/10.1080/09700161.2022.2076303
[10] LOIK. *Op. cit.*
[11] KALEDIN, N. V. y ELATSKOV, A. V. «Geopolitical regionalisation of the Baltic area: The essence and historical dynamics», *Baltic Region*, 16(1). 2024, pp. 141-158. Disponible en: https://doi.org/10.5922/2079-8555-2024-1-8
[12] SWISTEK, G. y PAUL, M. «Geopolitics in the Baltic Sea region: The "Zeitenwende" in the context of critical maritime infrastructure, escalation threats and the German willingness to lead» (SWP Comment 2023/C 09), *Stiftung Wissenschaft und Politik* (SWP). 2023. https://doi.org/10.18449/2023C09
[13] KALEDIN, N. V. y ELATSKOV, A. V. *Op. cit.*
[14] SWISTEK, G. y PAUL, M. *Op. cit.*

Estas infraestructuras están gestionadas por un entramado complejo de propietarios y operadores europeos, chinos, rusos y estadounidenses, lo que refleja una profunda interdependencia y, al mismo tiempo, las tensiones estratégicas inherentes a la región[15].

Conviene recordar que la titularidad de estos cables es privada, lo que plantea importantes desafíos en materia de atribución de incidentes, de reparación y de resiliencia estratégica.

En este contexto, el presente artículo tiene como objetivo analizar cómo la convergencia de condicionantes físicos, jurídicos y geopolíticos del mar Báltico convierte los cables submarinos en un vector privilegiado de guerra híbrida, frente al cual las capacidades de respuesta de la Unión Europea y la OTAN siguen siendo insuficientes.

Se examinan así los límites estructurales que enfrentan ambas organizaciones para la protección, la atribución y la respuesta, y se evalúan, asimismo, la evolución estratégica de la región y las acciones en la denominada zona gris.

Para ello, el trabajo se estructura en cinco apartados: en primer lugar, se establece el marco conceptual sobre guerra híbrida, zona gris y negación plausible; en segundo lugar, se revisan los incidentes recientes y la evolución del entorno báltico desde 2022; en tercer lugar, se analizan los condicionantes que explican la vulnerabilidad de las infraestructuras submarinas; en cuarto lugar, se estudian los desafíos que estas dinámicas plantean para la UE y la OTAN, especialmente en materia de vigilancia, atribución y soberanía digital; y, finalmente, se abordan las respuestas occidentales y los límites de la acción colectiva, con el fin de valorar la adaptación institucional ante un entorno marcado por la ambigüedad estratégica y la competencia geopolítica creciente.

Marco conceptual: guerra híbrida, zona gris y negación plausible

Para comprender la base analítica de este trabajo, es necesario abordar el concepto de guerra híbrida, un concepto consolidado por Frank Hoffman (2007). Hoffman la caracteriza como «diferentes modos de guerra, que incluyen modos convencionales, tácticas y formaciones irregulares, así como actos terroristas, incluida la violencia indiscriminada y el desorden público»[16].

[15] O'RIORDAN. *Op. cit.*
[16] HOFFMAN, F. *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*. Potomac Institute for Policy Studies, 2007. Disponible en: https://www.potomacinstitute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf

La OTAN define la guerra híbrida como «una combinación amplia, compleja y adaptativa de medios convencionales y no convencionales, así como de medidas militares, paramilitares y civiles, tanto abiertas como encubiertas, empleadas de manera integrada por Estados y actores no estatales para alcanzar sus objetivos»[17].

Con el tiempo, esta lógica se ha traducido en acciones encubiertas, ambiguas e inciertas, cuya naturaleza dificulta la atribución clara de responsabilidades.

En este contexto emerge la *grey zone* (zona gris), entendida como un espacio de confrontación caracterizado por «acciones coercitivas agresivas, pero deliberadamente calculadas, para que permanezcan por debajo del umbral que pudiera generar una respuesta militar abierta»[18].

La eficacia de estas acciones reside en la ambigüedad: ni el autor de los hechos ni sus intenciones pueden atribuirse con certeza. Esta falta de atribución erosiona la capacidad de respuesta de los Estados, al limitar el uso de herramientas jurídicas y dificultar la movilización de consensos internacionales[19].

La atribución —esto es, la identificación concluyente del responsable de una acción hostil— constituye, por tanto, un elemento central en este tipo de escenarios[20]. No se trata únicamente de una cuestión técnica, sino también política y estratégica: atribuir permite convencer a aliados, comunicar a la opinión pública la existencia de un adversario y dotar de legitimidad a eventuales medidas de represalia o disuasión.

En ausencia de una atribución clara, la ambigüedad estratégica se convierte en un arma en sí misma. Cuando la probabilidad de ser identificado es baja, los agresores obtienen beneficios elevados con un riesgo reducido de represalias[21].

A esta ambigüedad se suma un componente clave en los conflictos contemporáneos: la *plausible deniability* (negación plausible). Tal como señalan Rid y Buchanan (2015), este

[17] ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. *Declaración final de la Cumbre de Varsovia* (párr. 72). OTAN/NATO, 9 de julio de 2016. Disponible en: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133169.htm
[18] MAZARR, M. *Mastering the Gray Zone: Understanding a Changing Era of Conflict*. Books, Monographs & Collaborative Studies, 2015. Disponible en: https://press.armywarcollege.edu/monographs/428
[19] Ibid.
[20] OGRYZKO, L. y RIZZI, A. «Shallow seas and "shadow fleets": Europe's undersea infrastructure is dangerously vulnerable», *European Council on Foreign Relations*. 8 de abril de 2025. Disponible en: https://ecfr.eu/article/shallow-seas-and-shadow-fleets-europes-undersea-infrastructure-is-dangerously-vulnerable/
[21] RID, T. y BUCHANAN, B. «Attributing Cyber Attacks», *Journal of Strategic Studies*, 38(1-2). 2015, pp. 4-37. Disponible en: https://doi.org/10.1080/01402390.2014.977382

concepto permite a actores estatales o no estatales negar su implicación en acciones hostiles.

La negación plausible adquiere especial relevancia en entornos donde la recopilación, trazabilidad y verificación de evidencias resultan particularmente complejas, como el ámbito marítimo y, de manera específica, el que atañe a las infraestructuras submarinas y a los cables de comunicaciones[22] [23].

Hasta el momento, la negación plausible ha constituido la principal ventaja estratégica de los actores que han llevado a cabo operaciones híbridas contra infraestructuras críticas de esta naturaleza[24] [25].

En este contexto adquiere relevancia el concepto de accidentalidad marítima, que engloba incidentes no intencionados como el arrastre involuntario de anclas, fallos de navegación, interferencias derivadas de la pesca de arrastre o daños ocasionados por condiciones meteorológicas adversas[26] [27] [28].

Si bien estos eventos forman parte de la normalidad operativa del entorno marítimo, en el contexto estratégico actual esta categoría ha sido instrumentalizada por actores estatales y no estatales para encubrir acciones hostiles contra infraestructuras críticas, como cables y tuberías submarinas, aprovechando la apariencia de daño fortuito[29].

La posibilidad de presentar un sabotaje como un accidente refuerza la negación plausible y complica la atribución, consolidando así la lógica de la zona gris.

[22] BUEGER, C. y LIEBETRAU, T. «Critical maritime infrastructure protection: What's the trouble?», *Marine Policy*, 155. 2023, 105772. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2023.105772
[23] CONTE DE LOS RÍOS, A. *New European Maritime Safety Strategy 2023*. Opinion Paper IEEE 104/2023. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2023/DIEEEO104_2023_AUGCON_Estrategia_ENG.pdf
[24] RID, T. y BUCHANAN, B. *Op. cit.*
[25] OGRYZKO, L. y RIZZI, A. *Op. cit.*
[26] CLAKE, M. *Submarine Cable Protection and the Environment*. An Update from the ICPC (Issue 6). International Cable Protection Committee, ICPC, 2023. Disponible en: https://www.iscpc.org/publications/submarine-cable-protection-and-the-environment/ICPC_Public_EU_November_2025.pdf
[27] International Telecommunications Union. *Op. cit.*
[28] BUEGER, C. «What is maritime security?», *Marine Policy*, 53. 2015, pp. 159-164. Disponible en: https://doi.org/10.1016/j.marpol.2014.12.005
[29] INSIKT GROUP. «Global threats to submarine cable infrastructure», *Recorded Future*. 2023. Disponible en: https://www.recordedfuture.com/resources/russian-undersea-capabilities

Además, estos incidentes permiten interferir indirectamente en la política interna de los Estados miembros de la UE y la OTAN mediante tácticas híbridas, como el empleo de buques con sistemas de identificación desconectados[30].

La ambigüedad estratégica, reforzada por narrativas que justifican o minimizan los daños, beneficia tanto al presunto perpetrador —al sostener la negación plausible— como, en algunas ocasiones, al Estado afectado, que puede optar por no impugnar públicamente la versión accidental para evitar la escalada y preservar el *statu quo*[31] [32].

En suma, la interacción entre la guerra híbrida, la zona gris, la negación plausible, las dificultades de atribución y la normalización de la accidentalidad marítima configuran un entorno estratégico particularmente propicio para la coerción encubierta en el dominio submarino, como ilustra el caso del mar Báltico.

Incidentes recientes y evolución estratégica del entorno báltico

La invasión rusa de Ucrania en 2022 y la adhesión de Finlandia y Suecia a la OTAN transformaron el mar Báltico de un espacio relativamente inestable en un frente de confrontación estratégica. Esta nueva configuración del Báltico como un «lago OTAN»[33] [34] [35], que se detallará más adelante, ha incrementado la relevancia geopolítica de los incidentes en la región.

Desde 2023, los daños registrados en cables submarinos —especialmente en torno al Balticconnector y en enlaces entre Finlandia, Estonia y Suecia— evidencian una fragilidad creciente. Aunque inicialmente se atribuyeron a accidentes, la repetición de

[30] CORKMAN, A. «La OTAN busca reforzar la seguridad en el mar Báltico tras los constantes sabotajes rusos a los cables submarinos», *Infobae*. 2025. https://www.infobae.com/america/mundo/2025/01/14/los-lideres-balticos-de-la-otan-buscan-reforzar-la-seguridad-tras-los-constantes-sabotajes-a-los-cables-submarinos/?utm_source=chatgpt.com
[31] REICHBORN-KJENNERUD, E. y CULLEN, P. *What is Hybrid Warfare?* Norwegian Institute of International Affairs Policy Brief 1/2016. https://nva.sikt.no/registration/0198cc7d0bf6-4f24ef7c-9045-401d-87de-46da2f39e4da
[32] OGRYZKO, L. y RIZZI, A. *Op. cit.*
[33] CHARALAMBIDES, Y. *Op. cit.*
[34] LOIK. *Op. cit.*
[35] KALEDIN, N. V. y ELATSKOV, A. V. *Op. cit.*

patrones y su concentración espacial han incrementado las sospechas de intencionalidad encubierta[36] [37] [38].

Esta evolución se refleja también en los datos disponibles. Aunque en gran parte son reservados, las mencionadas 200 incidencias anuales resultan relevantes[39]. Desde 2023 se aprecia así un paso del fallo aislado al daño potencialmente coordinado, como muestran los incidentes más relevantes que se detallan a continuación.

- Octubre de 2023: el portacontenedores NewNew Polar Bear (bandera china) dañó dos cables y el Balticconnector por arrastre de ancla. Finlandia y Suecia calificaron el suceso como un accidente, derivado de un error operacional o negligencia asociada al deficiente estado del buque, aunque persistieron sospechas de intencionalidad que no pudieron probarse[40].
- Diciembre de 2024: el petrolero *Eagle S* (pabellón de las Islas Cook), vinculado a la *shadow fleet* rusa, cortó cinco cables y la interconexión Estlink 2. El surco de ancla de 90 km apuntaba a un patrón compatible con una negligencia grave; sin embargo, la localización del incidente en la zona económica exclusiva (ZEE) limitó la actuación de la jurisdicción finlandesa[41] [42]. El caso, actualmente recurrido por la fiscalía finlandesa, se ha interpretado como un episodio paradigmático de guerra híbrida[43].
- Enero de 2025: Suecia incautó el buque Vezhen (bandera maltesa y tripulación mayoritariamente búlgara) tras dañar un cable entre Letonia y Gotland. Aunque el

[36] BRAW, E. «How the Baltic Sea nations have tackled suspicious cable cuts», *Atlantic Council*. 26 de noviembre de 2025. https://www.atlanticcouncil.org/in-depth-research-reports/issue-brief/how-the-baltic-sea-nations-have-tackled-suspicious-cable-cuts/
[37] CODREANU, M. C. «Crossing the line: Severing undersea internet cables in geopolitical hotspots», *Policy Brief* n.º 76. New Strategy Center, 2025. https://www.newstrategycenter.ro/wp-content/uploads/2025/06/Codreanu_PB76_EN-1.pdf
[38] *THE ECONOMIST*. «Who is sabotaging underwater infrastructure in the Baltic Sea?». 22 de octubre de 2023. https://www.economist.com/europe/2023/10/22/who-is-sabotaging-underwater-infrastructure-in-the-baltic-sea
[39] INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION. *Op. cit.*
[40] BESCH, S. y BROWN, E. «Securing Europe's Subsea Data Cables», *Carnegie Endowment for International Peace*.16 de diciembre de 2024. Disponible en: https://carnegieendowment.org/research/2024/12/securing-europes-subsea-data-cables
[41] LOTT, A. «Maritime Security in the Baltic and Japanese Straits From the Perspective of EEZ Corridors», *Ocean Development & International Law*, 54(3). 2023, pp. 327-348. Disponible en: https://doi.org/10.1080/00908320.2023.2265301
[42] BRAYANT, M. y *correspondent,* M. B. N. «Finland charges tanker crew members with sabotage of undersea cables», *The Guardian*. 11 de agosto de 2025. https://www.theguardian.com/world/2025/aug/11/finland-accuses-tanker-crew-sabotage-undersea-cables-anchor
[43] SWISSINFO. «Finlandia acusa a tres marineros de un petrolero por sabotear cables en el mar Báltico», *SWI swissinfo.ch*. 11 de agosto de 2025. https://www.swissinfo.ch/spa/finlandia-acusa-a-tres-marineros-de-un-petrolero-por-sabotear-cables-en-el-mar-báltico/89816031

incidente fue finalmente atribuido a un error humano, contribuyó a reforzar la percepción de riesgo en la región[44].

El caso de Estlink 2 resulta especialmente significativo. Su reparación se prolongó durante siete meses, en pleno invierno báltico, y las investigaciones revelaron la presencia de equipos de contraespionaje, así como un rastro de ancla coincidente con la trayectoria del Eagle S, lo que reforzó la tesis del sabotaje[45] [46]. Este episodio impulsó una intensificación de la cooperación en materia de vigilancia entre la OTAN y los países bálticos[47].

Aunque la mayoría de los incidentes documentados afectan a los cables submarinos, otras infraestructuras estratégicas también han sido objeto de ataques. En particular, los gasoductos Nord Stream 1 y Nord Stream 2 fueron saboteados en septiembre de 2022.

Las sospechas iniciales apuntaron a Rusia, si bien el Kremlin lo negó y alegó el elevado valor económico de los gasoductos para sus propios intereses[48]. La posterior detención en Alemania de un ciudadano ucraniano añadió complejidad al caso y evidenció que la confrontación híbrida en el mar Báltico se caracteriza por la ambigüedad, la atribución incierta y la pluralidad de actores[49], lo que supone un desafío para la disuasión y la respuesta colectiva.

[44] AHLANDER, J. y RINGSTROM, A. «Swedish authorities board ship seized over Baltic Sea cable breach», *Reuters*. 27 de enero de 2025. https://www.reuters.com/world/europe/swedish-authorities-board-ship-seized-over-baltic-sea-cable-breach-2025-01-27/
[45] 20MINUTOS INTERNACIONAL. «¿Córtó un barco chino los cables del Báltico? Investigan la ruta del carguero Yi Peng 3 y si fue el causante del sabotaje». 22 de noviembre de 2024. https://www.20minutos.es/noticia/5656513/0/suecia-dinamarca-investigan-buque-chino-causo-doble-sabotaje-baltico/
[46] QIU, W. «Finland Charges Russian-Linked Ship Officers Over Baltic Sea Cable Sabotage», *Submarine Cable Networks*. 13 de agosto de 2025. https://www.submarinenetworks.com/en/nv/insights/finland-charges-russian-linked-ship-officers-over-baltic-sea-cable-sabotage
[47] Ibid.
[48] SOLDI, G. *et al*. «Monitoring of underwater critical infrastructures: The Nord Stream and other recent case studies», *Cornell University*. https://doi.org/10.48550/arXiv.2302.01817
[49] KOPER, A. «Polish court says Ukrainian wanted in Nord Stream case must remain in custody», *Reuters*. 10 de enero de 2025. https://www.reuters.com/world/europe/polish-court-says-ukrainian-wanted-nord-stream-case-must-remain-custody-2025-10-01/

Fecha	Infraestructura afectada	Actor o embarcación implicada	Tipo de daño	Conclusiones oficiales / estado de la investigación
Sept. 2022	**Gasoductos Nord Stream 1 y 2**	No identificado (sospechas diversas)	Explosiones submarinas	Autores no confirmados; sospechas iniciales hacia Rusia, posteriormente hacia posibles actores ucranianos; investigación aún abierta
Oct. 2023	**Balticconnector + 2 cables de telecomunicaciones**	NewNew Polar Bear (bandera china)	Arrastre de ancla	Considerado accidente por Suecia y Finlandia; sin pruebas de intencionalidad, aunque con fuerte sospecha estratégica
Dic. 2024	**Estlink 2 + 5 cables de telecomunicaciones**	Eagle S (Islas Cook, vinculado a *shadow fleet*)	Seccionamiento múltiple por arrastre de ancla	Evidencias de recorrido de 90 km; Finlandia interpreta sabotaje; limitaciones de jurisdicción; caso bajo recurso
Ene. 2025	**Cable Letonia–Gotland**	Vezhen (bandera maltesa)	Daño por arrastre o maniobra inapropiada	Investigado como posible sabotaje; finalmente clasificado como accidente por error humano
2024–2025	**Estlink 2 (reparación)**	—	Daños estructurales complejos	Reparación finalizada en agosto 2025; duración ~7 meses por complejidad técnica y meteorológica

Tabla 1. Incidentes en el mar Báltico (2022-2025). Elaboración propia

Condicionantes geopolíticos del mar Báltico

La región báltica puede entenderse como un sistema geopolítico articulado en torno al mar Báltico y los estrechos daneses, que integra espacios marítimos, costeros y terrestres, así como las principales rutas de comunicación entre puertos y territorios interiores (*hinterlands)*[50].



Ilustración 1. La región del mar Báltico (Savitz & Winston, 2024)

Se trata de un entorno caracterizado por la superposición de múltiples dominios —marino, geográfico, económico y estratégico— y por un elevado número de actores, que incluyen a países nórdicos, Estados bálticos y países de Europa Central, tanto miembros como no miembros de la OTAN. Esta diversidad configura una región en la que coexisten relaciones de cooperación y conflicto en distintas escalas y ámbitos[51] [52].

Desde el punto de vista geopolítico, el mar Báltico se ha consolidado como un enclave de carácter bipolar, situado en la interfaz entre el subsistema euroatlántico y el euroasiático.

Esta dinámica se traduce en una creciente confrontación entre un bloque báltico-euroatlántico —integrado por los Estados miembros de la UE y la OTAN— y un bloque báltico-eurasiático, centrado en Rusia y China[53].

Dentro de este marco más amplio, la región marítima báltica se configura como un foco de interés y conflicto geopolítico debido a la combinación de tres factores: (i) su condición casi consolidada de «lago OTAN»; (ii) la presencia militarizada de Rusia en Kaliningrado; y (iii) la existencia de una densa red de infraestructuras críticas —en particular cables

[50] KALEDIN, N. V. y ELATSKOV, A. V. *Op. cit.*
[51] Ibid.
[52] SWISTEK, G. y PAUL, M. *Op. cit.*
[53] CHARALAMBIDES, Y. *Op. cit.*

submarinos de telecomunicaciones— que enlazan entre sí a los Estados de la UE y de la Alianza, y que los conectan también con Rusia[54] [55] [56].

Desde la perspectiva euroatlántica, la adhesión de Finlandia (2023) y de Suecia (2024) a la OTAN ha reforzado de forma decisiva la percepción del Báltico como un «lago OTAN»[57] [58] [59], al situar prácticamente todo su litoral bajo el paraguas aliado. Para la Unión Europea, esta región resulta, además, estratégica para la cohesión del mercado único digital, dado que los cables submarinos garantizan la conectividad entre los Estados miembros y los países bálticos, así como la seguridad de las rutas comerciales y energéticas[60].

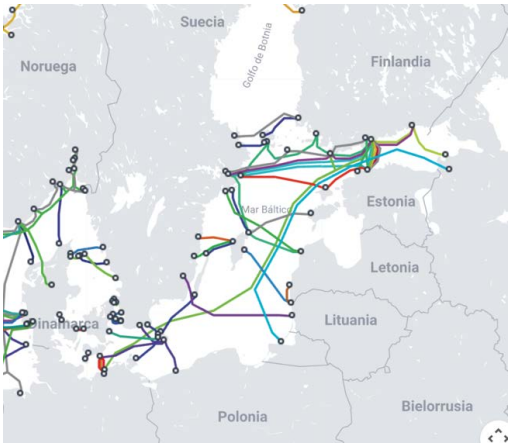


Ilustración 2. Cables submarinos en el mar Báltico (Submarine Cable Map, 2025)

Desde la perspectiva euroasiática, Rusia aparece en la literatura como una potencia revisionista que busca alterar el *statu quo* europeo mediante la presión militar, las operaciones en la zona gris y el uso instrumental de las infraestructuras críticas[61].

[54] BUEGER, C., LIEBETRAU, T. & FRANKEN, J. *Security threats to undersea communications cables and infrastructure – Consequences for the EU* (PE 702.557). European Parliamentary Research Service, 2022. Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_IDA(2022)702557
[55] LOIK. *Op. cit.*
[56] O'RIORDAN. *Op. cit.*
[57] KALEDIN, N. V. y ELATSKOV, A. V. *Op. cit.*
[58] O'RIORDAN. *Op. cit.*
[59] SWISTEK, G. y PAUL, M. *Op. cit.*
[60] POHORYLES, D. *Risks and protection of subsea cable networks* (EUR 40292 EN). Joint Research Centre, European Commission, 2025. Disponible en: https://doi.org/10.2760/701694
[61] CHARALAMBIDES, Y. *Op. cit.*

El enclave de Kaliningrado, altamente militarizado, desempeña un papel central como plataforma avanzada de proyección y vigilancia del «lago OTAN»[62] [63].

Asimismo, la inversión en unidades especializadas, como la Dirección Principal de Investigación de Aguas Profundas (GUGI), y en plataformas capaces de operar sobre infraestructuras submarinas refuerzan la percepción de que los cables constituyen un elemento clave de la estrategia de seguridad nacional rusa[64] [65] [66].



Ilustración 3. Propiedad de los cables submarinos e incidentes en cables (O'Riordan, 2025)

Aunque China no es un actor ribereño, su presencia estratégica en el mar Báltico se ha incrementado de forma indirecta. En el marco de la Digital Silk Road, Pekín busca dominar segmentos clave de las cadenas de suministro de cables submarinos —desde su financiación hasta su operación, a través de empresas como HNM Technologies[67]— como herramienta de influencia geopolítica, de acceso a datos y de refuerzo de

[62] KAUSHAL, S. «Stalking the seabed: How Russia targets critical undersea infrastructure», *RUSI Commentary*. Royal United Services Institute, 2023. https://www.rusi.org/explore-our-research/publications/commentary/stalking-seabed-how-russia-targets-critical-undersea-infrastructure
[63] KALEDIN, N. V. y ELATSKOV, A. V. *Op. cit.*
[64] INSIKT GROUP. *Op. cit.*
[65] KAUSHAL. *Op. cit.*
[66] LOIK. *Op. cit.*
[67] ZHANG, J. «Heading in the direction of bifurcated networks: Hong Kong's evolution amidst the global submarine cable system», *Asian Review of Political Economy*, 3(8). 2024. Disponible en: https://doi.org/10.1007/s44216-024-00029-1

dependencias estructurales, lo que se ha descrito como una forma de «diplomacia del cable»[68] [69].

En el Báltico, esta presencia se manifiesta principalmente a través de buques mercantes o portacontenedores implicados en incidentes que han afectado a infraestructuras críticas, como el caso del NewNew Polar Bear en 2023[70], o las sospechas posteriores en torno al Yi Peng 3[71].

Aunque la atribución de intencionalidad sigue siendo incierta, estos episodios han reforzado en las capitales bálticas la percepción de que el control de cables equivale al control de los datos y, en última instancia, a una creciente capacidad de influencia y presión geopolítica[72] [73].

Condicionantes estructurales del entorno báltico

Un marco jurídico fragmentado

El entorno jurídico del mar Báltico está marcado por una fragmentación jurídica derivada de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS), que divide el espacio marítimo en múltiples zonas con regímenes jurídicos distintos, lo que genera vacíos y ambigüedades que los actores hostiles pueden explotar con bajo riesgo[74].

La protección de los cables submarinos se inserta así en un marco político complejo, en el que se superponen zonas económicas exclusivas (ZEEs), plataformas continentales,

[68] KUMAR, R. «Securing the Digital Seabed: Countering China's Underwater Ambitions», *Journal of Indo-Pacific Affairs,* 46(4). 2023. Disponible en: https://media.defense.gov/2023/Nov/14/2003340185/-1/-1/1/FEATURE%20KUMAR%20-%20JIPA.PDF/FEATURE%20KUMAR%20-%20JIPA.PDF
[69] ROSS, N. y VENCILL, M. «Digital Silk Road Peace: Subsea Cable Connections to the ICT», *Miltre.org*. 2024. Disponible en: https://www.mitre.org/news-insights/publication/digital-silk-road-peace-subsea-cable-connections-ict
[70] BERMINGHAM, F. «Beijing admits Chinese ship destroyed key Baltic gas pipeline 'by accident'», *South China Morning Post*. 12 de agosto de 2024. https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3274120/china-admits-hong-hong-flagged-ship-destroyed-key-baltic-gas-pipeline-accident
[71] MILNE, R., & TELLING, O. «Chinese vessel spotted where Baltic Sea cables were severed», *Financial Times*. 19 de noviembre de 2024. https://www.ft.com/content/383516a5-02db-46cf-8caa-a7b26a0a1bb2
[72] *REUTERS*. «Chinese ship linked to Baltic Sea cable breach resumes voyage», *Reuters*. 21 de diciembre de 2024. https://www.reuters.com/world/chinese-ship-linked-baltic-sea-cable-breach-resumes-voyage-2024-12-21/
[73] PANCEVSKI, B. «Exclusive | Chinese Ship's Crew Suspected of Deliberately Dragging Anchor for 100 Miles to Cut Baltic Cables», *Wall Street Journal*. 27 de noviembre de 2024. https://www.wsj.com/world/europe/chinese-ship-suspected-of-deliberately-dragging-anchor-for-100-miles-to-cut-baltic-cables-395f65d1
[74] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. ONU, 1982. https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

competencias nacionales y europeas, así como la participación de operadores privados, lo que imposibilita la coordinación ante incidentes[75].

La libertad de navegación prevista por la UNCLOS permite que buques con banderas de conveniencia o vinculados a la *shadow fleet* rusa operen con elevada opacidad en las ZEE bálticas[76]. Aunque los Estados ribereños poseen derechos sobre los recursos, su capacidad coercitiva sobre buques extranjeros es limitada, especialmente bajo el régimen de paso inocente, lo que facilita la explotación de lagunas normativas[77].

Esta situación genera dos problemas principales.

En primer lugar, la evasión jurisdiccional, al poder un buque abandonar la ZEE antes de que existan pruebas concluyentes de incidentes. De esta forma, la investigación queda supeditada a la cooperación, a menudo insuficiente, del Estado de bandera[78].

En segundo lugar, existe dificultad probatoria. Aunque la detección de daños es rápida, demostrar la intencionalidad requiere investigaciones prolongadas que favorecen la negación plausible y limitan la capacidad de respuesta[79].

Redundancia y cuellos de botella

Aunque la densidad de cables en el Báltico ha aumentado, muchos sistemas carecen aún de redundancia suficiente —esto es, de rutas alternativas capaces de asumir el tráfico si un enlace falla—, lo que incrementa su vulnerabilidad: en varios tramos, un único cable puede provocar interrupciones significativas si resulta dañado[80]. Pese a sus capas protectoras, los cables de fibra óptica siguen siendo muy sensibles a impactos externos (anclas, redes o restos submarinos)[81] [82].

[75] BUEGER y LIEBETRAU. *Op. cit.*
[76] ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Op. cit.*
[77] MUUGA, E. *et al. Security threats to the undersea connections related critical infrastructure of the Baltic States: The Baltic Sea in the focus of hybrid warfare* (2.ª ed.). Estonian Academy of Security Sciences. 2025. Disponible en: https://digiriiul.sisekaitse.ee/handle/123456789/2707
[78] Ibid.
[79] BUEGER y LIEBETRAU. *Op. cit.*
[80] MAULDIN, A., CONSTABLE, M. & BURDETTE, L. *The Future of Submarine Cable Maintenance*. 2025. https://www2.telegeography.com/hubfs/LP-Assets/Ebooks/The%20Future%20of%20Submarine%20Cable%20Maintenance_%20Trends%2C%20Challenges%2C%20and%20Strategies.pdf
[81] EUROPEAN MARITIME SAFETY AGENCY (EMSA). *Annual Overview of Marine Casualties and Incidents.2025.* https://www.emsa.europa.eu/accident-investigation-publications/annual-overview/download/8329/2713/23.html
[82] EUROPEAN UNION AGENCY FOR CYBERSECURITY (ENISA). *Subsea Cables - What is at stake?* 2023. https://www.enisa.europa.eu/sites/default/files/publications/Undersea%20cables%20-%20What%20is%20a%20stake%20report.pdf

A esta carencia de redundancia se suma la existencia de *choke points,* en los que la concentración de infraestructuras impide rutas verdaderamente independientes y aumenta el riesgo de fallos múltiples[83].

El caso más claro es el golfo de Finlandia, un corredor estrecho y saturado por un intenso tráfico marítimo[84]. Esta congestión fue determinante en el episodio del Eagle S en 2024, que ilustró cómo la limitada redundancia y la concentración espacial pueden desencadenar fallos sistémicos[85].

Alta densidad y concentración de infraestructura digital

El mar Báltico es uno de los espacios marítimos más densamente cableados del mundo[86] [87]. La ilustración 4 muestra la densa malla que conecta Escandinavia, los Estados bálticos, Polonia y Alemania, con ramales hacia Rusia y Kaliningrado.

Estos cables constituyen el «sistema nervioso» de la economía global, ya que transportan casi todo el tráfico internacional de Internet y financiero, sin que existan alternativas viables vía satélite, debido a su menor capacidad y su mayor coste[88] [89].

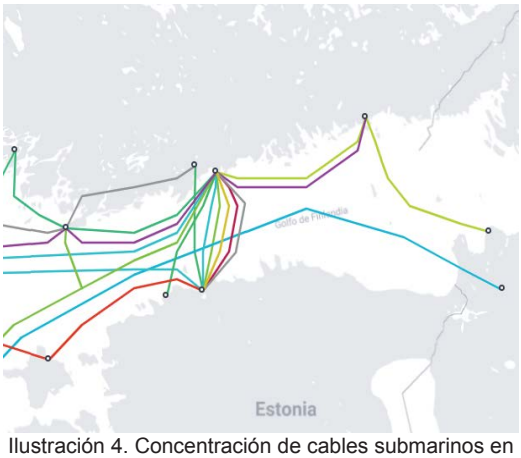


Ilustración 4. Concentración de cables submarinos en el golfo de Finlandia (TeleGeography, 2025)

Los tramos bálticos enlazan nodos digitales estratégicos de Europa septentrional y central, lo que convierte la región en un punto crítico del ecosistema digital europeo, en el que una interrupción en la conectividad puede generar efectos en cascada en múltiples países y sectores[90].

[83] HIMKA, S. «Baltic Sea Undersea Cable Security», *The Henry M. Jackson School of International Studies* (Universidad de Washington). 2025. https://jsis.washington.edu/news/baltic-sea-undersea-cable-security/
[84] Ibid.
[85] LOTT. *Op. cit.*
[86] LOIK. *Op. cit.*
[87] POHORYLES. *Op. cit.*
[88] FRASCÀ, D. y GALANTINI, L. «Towards a new European security architecture», *European Liberal Forum*. 2023. https://www.liberalforum.eu/publications/towards-a-new-european-security-architecture
[89] WASIUTA, O. *Russian threats to the submarine internet cable infrastructure*, Zeszyty Naukowe SGSP, 87, 2023, pp. 9-26. Disponible en: https://doi.org/10.5604/01.3001.0053.9127
[90] MAULDIN, A., CONSTABLE, M. y BURDETTE, L. *Op. cit.*

Baja batimetría y accesibilidad física del lecho marino

La baja batimetría del mar Báltico (ver la ilustración 5) constituye, con diferencia, uno de los factores físicos más críticos en relación con la vulnerabilidad de sus cables submarinos.

Con una profundidad media de apenas 54 metros[91], el acceso al lecho marino es excepcionalmente sencillo, lo que expone la infraestructura a un abanico considerable de amenazas[92]. Esta accesibilidad crea un entorno en el que un daño accidental o una acción deliberada pueden ejecutarse con medios no especializados[93].

Un ejemplo extremo lo ofrece el cable C-Lion1, que conecta Finlandia con Alemania y cuyo tendido discurre en ciertos tramos por zonas de tan solo 20 metros de profundidad[94]. En tales condiciones, un ancla convencional —un equipo civil estándar— deja de ser un objeto inocuo y se convierte en un potencial vector de ataque.

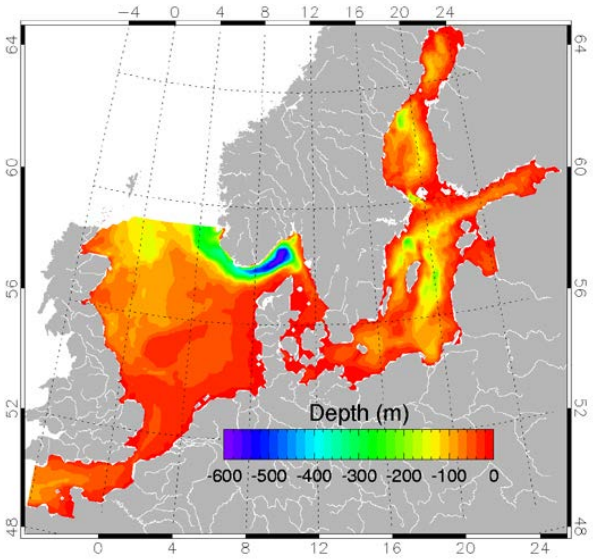


Ilustración 5. Mapa de profundidad en el mar Báltico (Woge, 2013)

[91] POHORYLES. *Op. cit.*
[92] SEVILLANO PIRES, L., FARIZA, I. y TORRALBA, C. «Submarine cables: The weakest link in Europe's strategic infrastructure», *El País Internacional*. 2025. https://english.elpais.com/international/2025-03-11/submarine-cables-the-weakest-link-in-europes-strategic-infrastructure.html?utm
[93] POHORYLES. *Op. cit.*
[94] *20MINUTOS INTERNATIONAL. Op. cit.*

El sabotaje de cables submarinos se ha convertido en una de las manifestaciones más visibles —si no la principal— de la estrategia de guerra híbrida desplegada por Rusia en territorio de la Unión Europea y de la OTAN[95].

Esta problemática se ve agravada por las limitaciones inherentes a la trazabilidad de movimientos en el entorno marítimo —en el mar, cualquier embarcación puede desactivar sus sistemas de rastreo sin dejar registros verificables—[96].

La opacidad se intensifica en el dominio submarino, en el que las actividades realizadas en el lecho marino rara vez generan pruebas concluyentes. Los daños en la infraestructura, cuando se detectan, suelen aparecer demasiado tarde para identificar con claridad a los responsables y, aun cuando se recuperan indicios materiales —como restos de anclas o redes de arrastre—, estos rara vez permiten atribuir el hecho a un actor concreto o demostrar la intencionalidad de la acción[97].

No es casual que, según el International Cable Protection Committee (ICPC), más del 70 % de los daños en cables submarinos se atribuyan a actividades humanas accidentales, lo que contribuye a reforzar un entorno estructuralmente ambiguo en el que la frontera entre accidente y ataque permanece difusa.

Dificultad de reparación y limitaciones logísticas

La escasa profundidad del lecho marino báltico facilita el daño a los cables submarinos y, al mismo tiempo, complica su reparación. Esta combinación de alta exposición y limitada capacidad de respuesta inmediata constituye un factor estructural que debilita la resiliencia regional[98]. Cuando dañar resulta sencillo y reparar, lento, la asimetría entre ataque y recuperación se vuelve crítica.

La secuencia técnica de reparación es compleja y depende de recursos escasos. En primer lugar, es necesaria la movilización de un buque cablero especializado, cuya disponibilidad está condicionada por su ubicación, su carga de trabajo y el reducido

[95] LATSCHAN, T. «Cables dañados en el Báltico: ¿guerra híbrida en el mar?», *Deutsche Welle*. 21 de noviembre de 2024. https://www.dw.com/es/cables-da%C3%B1ados-en-el-b%C3%A1ltico-guerra-h%C3%ADbrida-en-el-fondo-del-mar/a-70853517
[96] CALDWELL. *Op. cit.*
[97] MUUGA *et al*. *Op. cit.*
[98] MAULDIN, CONSTABLE y BURDETTE. *Op. cit.*

tamaño de la flota europea[99]. Este cuello de botella genera demoras iniciales incluso antes de que comience la operación propiamente dicha.

Una vez que el buque llega al punto afectado, el proceso completo de localización precisa del cable, izado, empalme y reinstalación requiere entre 5 y 15 días en condiciones favorables[100]. En situaciones meteorológicas adversas —frecuentes en el Báltico— estos plazos pueden ampliarse significativamente.

En conjunto, los condicionantes estructurales del mar Báltico —marco jurídico fragmentado, baja batimetría, elevada concentración de infraestructuras, limitada redundancia, cuellos de botella geográficos y complejidad logística de las reparaciones— configuran un entorno especialmente vulnerable.

La accesibilidad del lecho marino facilita la posibilidad de interferir con los cables mediante medios no especializados, mientras que la escasez de rutas alternativas y de buques cableros disponibles prolonga de forma sustancial cualquier disrupción.

Esta asimetría entre la facilidad del daño y la dificultad de la reparación convierte los cables submarinos bálticos en objetivos particularmente atractivos en contextos de competencia estratégica y guerra híbrida.

Desafíos para las potencias de la OTAN y la Unión Europea

Limitaciones del esfuerzo de vigilancia y control en el dominio báltico marítimo

La inmensidad del espacio marítimo plantea desafíos estructurales a la vigilancia y al control en el mar Báltico, lo que limita una supervisión plena y permanente[101]. Aunque el Automatic Identification System (AIS) permite monitorizar parcialmente el tráfico, su eficacia es limitada, ya que los transpondedores pueden apagarse o manipularse con facilidad[102].

Estas carencias se acentúan bajo el agua. La vigilancia submarina exige sensores acústicos y tecnologías especializadas, costosas y poco desplegadas en la región[103], y

[99] Ibid.
[100] KOTTASOVÁ, I., STOCKWELL, B. y MURPHY, P. «Two undersea cables in Baltic Sea disrupted, sparking warnings of possible 'hybrid warfare'», *CNN World*. 2024. https://www.cnn.com/2024/11/18/europe/undersea-cable-disrupted-germany-finland-intl
[101] CONTE DE LOS RÍOS. *Op. cit.*
[102] BERNABÉ *et al*. *Op. cit.*
[103] BUEGER y LIEBETRAU. *Op. cit.*

la mayoría de las embarcaciones no están equipadas para utilizarlas[104]. Incluso herramientas emergentes como la Detección Acústica Distribuida (DAS) afrontan obstáculos: en un entorno con intenso tráfico marítimo, el ruido de fondo dificulta distinguir señales anómalas de la actividad ordinaria[105].

En este contexto, la *Estrategia de Seguridad Marítima de la UE de 2023* (EUMSS-23) reconoce la existencia de capacidades adecuadas para la vigilancia en superficie[106], pero estas siguen siendo insuficientes para una protección integral del dominio submarino[107].

Soberanía digital y competencia geopolítica por el fondo marino

Diversos análisis geopolíticos han señalado que los Estados ribereños, aun evitando acusaciones directas contra Rusia o China, interpretan la escalada de daños a cables y tuberías como parte de un escenario de amenazas híbridas, en el que ambos actores, junto con otros, figuran como sospechosos probables[108].

A esta percepción se superpone la creciente inquietud europea por la dependencia tecnológica de proveedores externos en segmentos esenciales de la red de cables submarinos en un contexto en el que la autonomía estratégica está en el centro de la política de seguridad de la Unión Europea[109].

La presencia de empresas chinas en los consorcios encargados del despliegue, mantenimiento y operación de estas infraestructuras —incluidos segmentos estratégicos en el Báltico— ha suscitado temores acerca de vulnerabilidades sistémicas difíciles de controlar[110].

En este contexto, la relación entre China y los Estados bálticos va mucho más allá del intercambio comercial o de la presencia de buques en rutas marítimas. Se inscribe en una competencia estructural por el control del «fondo marino digital», un ámbito donde la interdependencia tecnológica se mezcla con la rivalidad estratégica y donde cualquier

[104] MUUGA *et al*. *Op. cit.*
[105] BUEGER y LIEBETRAU. *Op. cit.*
[106] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y COMISIÓN EUROPEA. *European Union Maritime Security Strategy (EUMSS): Revised action plan.* 2023. https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/document/download/57c32475-1dea-47d7-8bcb-92d8a2d0f056_en?filename=2018-06-26-eumss-revised-action-plan_en.pdf
[107] CONTE DE LOS RÍOS. *Op. cit.*
[108] O'RIORDAN. *Op. cit.*
[109] KARVONEN, J. «Why Europe needs a Strategic Roadmap for Submarine Cable Resilience», *Laurea Journal*. 24 de octubre de 2025. https://journal.laurea.fi/why-europe-needs-a-strategic-roadmap-for-submarine-cable-resilience/#1bece0b2
[110] BUEGER, LIEBETRAU y FRANKEN. *Op. cit.*

incidente —incluso los catalogados oficialmente como accidentes marítimos— puede actuar como un episodio ambiguo que refuerza tensiones preexistentes[111].

En definitiva, la combinación de densidad infraestructural, centralidad de los flujos digitales, presencia de actores con intereses divergentes y una gobernanza fragmentada configura un entorno que favorece la vulnerabilidad y la ambigüedad.

Respuestas occidentales y límites de la acción colectiva

Las respuestas occidentales al aumento de incidentes en el mar Báltico reflejan una adaptación gradual, aunque aún incompleta, a las amenazas híbridas. En el ámbito aliado, la OTAN está reforzando el seguimiento de infraestructuras submarinas e integrando la protección de cables en su postura marítima mediante ejercicios conjuntos. Paralelamente, la Unión Europea ha situado esta cuestión en el centro de su agenda regulatoria, reconociendo a los cables submarinos como activos críticos con impacto paneuropeo a través de instrumentos como la *Directiva NIS2* y el *Plan de Acción sobre seguridad de cables*[112] [113].

La aplicación práctica de estas iniciativas se ve limitada por la fragmentación de competencias entre actores públicos y privados, así como por las lagunas en el intercambio de información y los déficits de financiación para garantizar una monitorización permanente, problemas ampliamente señalados en la literatura especializada[114] [115].

A estas limitaciones institucionales se suman condicionantes operativos propios del dominio marítimo. La inspección del fondo marino requiere buques y sensores especializados cuya disponibilidad es reducida, lo que retrasa la verificación de daños y la recopilación de evidencias[116].

Esta complejidad técnica tiene su reflejo en el plano jurídico y político: aunque la *Estrategia de Seguridad Marítima de la UE* de 2023 reconoce la vulnerabilidad crítica de los cables submarinos y la necesidad de reforzar las herramientas de detección y

[111] Ibid.
[112] FRASCÀ, D. y GALANTINI, L. *Op. cit.*
[113] POHORYLES. *Op. cit.*
[114] MUUGA *et al. Op. cit.*
[115] SWISTEK y PAUL. *Op. cit.*
[116] BUEGER y LIEBETRAU. *Op. cit.*

atribución, la ausencia de un marco internacional actualizado limita la capacidad de respuesta estatal[117]. Los instrumentos vigentes, como el *Convenio 1884 para la Protección de los Cables Submarinos* y la UNCLOS, no contemplan adecuadamente las amenazas tecnológicas emergentes ni la creciente dimensión estratégica de estas infraestructuras[118].

A ello se suma el aumento de la presión estratégica derivada de la militarización del Ártico, las maniobras rusas en el Báltico y la mayor presencia china en puertos europeos[119].

Ante este contexto, algunos Gobiernos han reclamado respuestas más contundentes. En 2024, un informe del Parlamento británico recomendó ir más allá de la mera atribución pública de sabotajes y explorar medidas preventivas y punitivas adicionales[120].

Sin embargo, la dificultad de atribuir autoría genera un vacío jurídico. Autores como Hartmann plantean revisar el uso del artículo 101 de la UNCLOS sobre piratería, aunque advierten de su incompatibilidad con la atribución estatal. Aun así, el procesamiento individual de responsables podría tener cierto efecto disuasorio, aunque limitado[121].

Desde una perspectiva estructural, la Agencia Europea para la Ciberseguridad subraya que la resiliencia de los cables exige un enfoque multinivel y multinacional, ya que ningún Estado puede proteger por sí solo una red transnacional[122]. Esta realidad ha impulsado una cooperación creciente entre la UE y la OTAN, en la que la primera aporta regulación, financiación y relación con operadores privados, y la segunda capacidades militares, vigilancia avanzada y disuasión[123] [124].

La cooperación UE–OTAN se ha institucionalizado mediante las Declaraciones Conjuntas de 2016, 2018 y 2023, y la creación en 2023 de la Task Force UE–OTAN

[117] HARTMANN, J. *Written evidence 139113*, Parlamento del Reino Unido. 2025. https://committees.parliament.uk/work/1557/unclos-fit-for-purpose-in-the-21st-century/publications/written-evidence/?SearchTerm=hartmann&DateFrom=&DateTo=&SessionId=
[118] *UNCLOSDEBATE.* «Protection of underseas cables in Article 113 in UNCLOS is insufficient considering their critical importance». https://www.unclosdebate.org/evidence/2135/protection-underseas-cables-article-113-unclos-insufficient-considering-their-critical?
[119] BERMINGHAM. *Op. cit.*
[120] JOINT COMMITTEE ON THE NATIONAL SECURITY STRATEGY. *Subsea telecommunications cables: resilience and crisis preparedness*. 2024. https://publications.parliament.uk/pa/jt5901/jtselect/jtnatsec/723/report.html
[121] Ibid.
[122] ENISA. *Op. cit.*
[123] LOIK. *Op. cit.*
[124] BUEGER, LIEBETRAU y FRANKEN. *Op. cit.*

sobre resiliencia de infraestructuras críticas, que ha formulado recomendaciones en materia de intercambio de información, evaluación de vulnerabilidades y respuesta coordinada a incidentes, con especial atención a los cables submarinos[125] [126].

En el plano operativo y regulatorio, la OTAN ha reforzado la vigilancia del lecho marino, mientras que la UE ha desarrollado instrumentos como el Plan de Acción sobre seguridad de cables (2025), la red MARSUR y el refuerzo del Common Information Sharing Environment (CISE). Estos instrumentos están orientados a mejorar la conciencia situacional, así como la prevención y la respuesta ante incidentes[127] [128].

Los estudios sobre el Báltico coinciden en que los Estados de la región carecen de recursos suficientes para una protección autónoma, por lo que la solución pasa por una combinación de capacidades nacionales y cooperación UE–OTAN, basada en vigilancia, disuasión, regulación y financiación compartidas[129].

En síntesis, aunque persisten lagunas y asimetrías, la protección de los cables submarinos se ha consolidado como uno de los ejes más urgentes y tangibles de la cooperación UE–OTAN frente a amenazas híbridas, especialmente en regiones de alta vulnerabilidad como el mar Báltico[130].

Conclusiones

El análisis realizado confirma la hipótesis planteada: los condicionantes físicos, jurídicos y geopolíticos del mar Báltico convergen para convertir a los cables submarinos en un vector privilegiado de guerra híbrida, frente al cual las capacidades de respuesta de la Unión Europea y la OTAN siguen siendo insuficientes[131].

[125] ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE. «NATO and the EU set up taskforce on resilience and critical infrastructure», *OTAN/NATO*. 2023. https://www.nato.int/en/news-and-events/articles/news/2023/01/11/nato-and-the-eu-set-up-taskforce-on-resilience-and-critical-infrastructure
[126] *EU-NATO Task Force on Resilience of Critical Infrastructure. Final Assessment Report.* 2023. https://commission.europa.eu/system/files/2023-06/EU-NATO_Final%20Assessment%20Report%20Digital.pdf
[127] CONTE DE LOS RÍOS. *Op. cit.*
[128] COMISIÓN EUROPEA. *EU Action Plan on Cable Security: Mapping and risk assessment approach agreed by group of Member States and providers*. 2025. https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/news/eu-action-plan-cable-security-mapping-and-risk-assessment-approach-agreed-group-member-states-and
[129] MIĘTKIEWICZ, R. «Hybrid threats in the Baltic Sea: The results of analysis of countermeasure options», *Terroryzm – studia, analizy, prewencja*, edición especial. 2025, pp. 35-71. https://doi.org/10.4467/27204383TER.25.002.21505
[130] BUEGER, LIEBETRAU y FRANKEN. *Op. cit.*
[131] MAULDIN y BUDETTE. *Op. cit.*

La baja batimetría, la densidad de infraestructuras críticas, la accesibilidad del lecho marino y la dificultad de reparación facilitan tanto daños accidentales como hostiles, al tiempo que complican la detección temprana y la atribución concluyente de responsabilidades, difuminando la línea entre lo accidental y lo deliberado[132].

A esto se suma la naturaleza estructuralmente ambigua del dominio marítimo. La ausencia de testigos, la extensión del espacio operativo, la posibilidad de desactivar sistemas de rastreo y las limitaciones técnicas de las investigaciones subacuáticas crean un escenario propicio para operaciones encubiertas[133] [134].

Tal como muestra la literatura sobre guerra híbrida, estas acciones operan deliberadamente por debajo del umbral del conflicto armado y explotan vulnerabilidades estatales mediante tácticas de negación plausible[135] [136]. En el Báltico, esta ambigüedad se intensifica debido al intenso tráfico marítimo, que genera un «ruido estadístico» de incidentes aparentemente accidentales, lo que dificulta demostrar la intencionalidad[137].

La dimensión jurídica refuerza estas conclusiones. Aunque el derecho del mar establece un marco básico, sus lagunas son especialmente visibles en la protección de cables submarinos.

La limitada jurisdicción en la zona económica exclusiva, la dificultad de investigar sabotajes tras la salida de un buque de la jurisdicción costera y la obsolescencia de marcos normativos como el Convenio de 1884 evidencian que los Estados europeos carecen de herramientas suficientes para prevenir, atribuir o sancionar eficazmente actividades híbridas[138]. Por ello, desde Bruselas, Washington y Londres se ha subrayado la necesidad de modernizar los marcos internacionales y reforzar la arquitectura normativa que protege estas infraestructuras críticas[139].

En el plano geopolítico, el Báltico se consolida desde 2022 como un espacio especialmente expuesto a tensiones estratégicas. Su condición cuasi de «lago OTAN»,

[132] BURGER. *Op. cit.*
[133] BERNABÉ *et al*. *Op. cit.*
[134] MUUGA *et al*. *Op. cit.*
[135] OGRYZKO y RIZZI. *Op. cit.*
[136] RID Y BUCHANAN. *Op. cit.*
[137] CAREY. *Op. cit.*
[138] HARTMANN. *Op. cit.*
[139] CONTE DE LOS RÍOS. *Op. cit.*

la militarización rusa en Kaliningrado y la creciente implicación de China en la soberanía digital intensifican la competencia por el control del lecho marino[140].

La combinación de accidentalidad verosímil, intereses contrapuestos y presión estratégica confirma que la vulnerabilidad de los cables es tanto técnica como política[141].

Estos hallazgos muestran que el Báltico es un espacio paradigmático de las dinámicas contemporáneas de guerra híbrida.

Mientras persistan dificultades para atribuir autoría, proteger físicamente el lecho marino, coordinar respuestas multilaterales y dotar de capacidad operativa los marcos existentes, la UE y la OTAN enfrentarán una asimetría estructural frente a actores que operan con costes bajos y efectos estratégicos elevados[142].

Reforzar la resiliencia, actualizar los marcos jurídicos y profundizar la cooperación UE–OTAN emergen, así, como prioridades cruciales para la seguridad europea en las próximas décadas[143].

*Marta Molina Urosa, Javier Lafuente Capó, Manuel Lopera Rodríguez, Laura Ruiz Sancho, Gerard Terrés Pueyo, Pablo García Hernández**

Profesora e investigadora en la Universidad P. Comillas (ICAI-ICADE-CIHS), asesor parlamentario en el Congreso de los Diputados, responsable de programas de Novaindef, analista de comunicación en el Mando de Operaciones, máster en diplomacia y relaciones internacionales, teniente de navío de la Armada

[140] CODREANU. *Op. cit.*
[141] MAULDIN, CONSTABLE, y BURDETTE. *Op. cit.*
[142] BRAW. *Op. cit.*
[143] CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA Y COMISIÓN EUROPEA. *Op. cit.*

PUBLICACIONES DE DEFENSA

GOBIERNO DE ESPAÑA
MINISTERIO DE DEFENSA
SUBSECRETARÍA DE DEFENSA
SECRETARÍA GENERAL TÉCNICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE PUBLICACIONES Y PATRIMONIO CULTURAL

42026
9 772530 125003